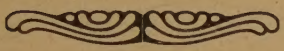
Die Meinungsfreiheit der Beamten.



Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Rostock

vorgelegt von

Referendar Friedrich Nicolai
aus Güstrow.

1928.
Buchdruckerei Richard Beckmann, Rostock i. M.

Referent: Herr Professor Dr. Wenzel, Rostock.

Meinen lieben Eltern

in Dankbarkeit

gewidmet.

I. Teil.

§ 1. Begriff und Arten der Meinungsfreiheit . . . Seite 5
§ 2. Rechtsnatur derselben . . . . . „ 10
§ 3. Begriff des Beamten . . . . . „ 13

II. Teil.

Die Schranken der Meinungsfreiheit in der Reichsverfassung.

§ 4. Die Schranken der allgemeinen Gesetze im Sinne des Art. 118 R. V. . . . . Seite 16
§ 5. Die Bedeutung des Aufrufes der Volksbeauftragten „ 23
§ 6. Die Schranken des Strafrechts . . . . . „ 24
§ 7. Die Pflichten der Beamten zu Gehorsam, Amtsverschwiegenheit und Treue . . . . . „ 27
§ 8. Die Gesinnungsfreiheit im allgemeinen . . . . „ 35
§ 9. Das Petitionsrecht . . . . . „ 41
§ 10. Versammlungs- und Vereinsrecht . . . . . „ 42
§ 11. Das Koalitionsrecht . . . . . „ 46
§ 12. Preßrecht . . . . . „ 48
§ 13. Abgeordnete und Minister . . . . . „ 51
§ 14. Rechtspflege, Wissenschaft und Religion . . . . „ 53

III. Teil.

§ 15. Das Republikschutzgesetz . . . . . Seite 55
§ 16. Schlußbemerkungen . . . . . „ 59

§ 1. Begriff und Arten der Meinungsfreiheit.

Das geschichtliche Werk Ludwigs XIV. von Frankreich ist die Begründung des absoluten Königtums, das nach ihm für lange Zeit die europäischen Staaten des Kontinents, insbesondere auch in den deutschen Kleinstaaten die Staatsordnung beherrschte. Der absolute Fürst des 17. und 18. Jahrhunderts vereinigte die 3 Staatsfunktionen, Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung in seiner Hand. Die Beamten waren die Werkzeuge seiner obrigkeitlichen Gewalt. Die Untertanen waren in jeder Beziehung dem uneingeschränkten Machtwillen des Fürsten unterworfen. Alle nur denkbaren Lebensbeziehungen des Bürgers (Untertanen) regelte der Staat d. h. der Herrscher selbstherrlich zwangsmäßig von sich aus, er verfügte frei über die Person des Untertanen. Für freiheitliche Regungen, Teilnahme des Bürgers am politischen Leben, geschweige denn an der staatlichen Willensbildung, war kein Raum. Der Fürst regierte, die Untertanen hatten zu gehorchen. Die politische Gegnerschaft gegen diese Staatsordnung wurde in Deutschland durch eine nach dem Vorbild der katholischen Kirche des 15. und 16. Jahrhunderts eingerichtete Zensur über alle politischen Flugschriften unterdrückt. Die öffentliche Meinung wurde gewaltsam geknebelt. Im Deutschen Reich existierte zudem eine kaiserliche Bücherkommission zur Überwachung aller im Reich erscheinenden oder von auswärts bezogenen Schriften, eigens zu politischen Zwecken.

Gegen diese Überspannung der absoluten Macht des Königs bäumt sich in Frankreich im 18. Jahrhundert die wissenschaftliche Opposition der Naturrechtslehre, die sogenannte Aufklärungsliteratur, auf. Angeregt durch Locke und Shaftesbury, die die Selbständigkeit des Volkes und das Recht des bewaffneten Widerstandes gegen die Unterdrückung predigten, bekämpft der Franzose Voltaire die überlieferte Autorität von Staat und Kirche in seinen Schriften, Rousseau verlangt offen republikanische Freiheit und Gleichheit und das Verschwinden der Standesunterschiede. Die Folge ist die französische Revolution von 1789, die den Gewaltstaat Ludwigs XIV. über den Haufen wirft.

Die neue französische Verfassung prägt das Wort von der persönlichen Freiheit des Individuums gegenüber der Staatsgewalt und stellt diese Freiheit als ein unantastbares Menschenrecht hin, an dem die Staatsgewalt ihre natürliche Schranke finde. Dem Polizeistaat wird das Ideal des Rechtsstaates gegenübergestellt. Äußerlich kommt diese neue Staatsauffassung auch dadurch zum Ausdruck, daß sogenannte Grund- oder Freiheitsrechte der Bürger nach dem Vorbilde der Vereinigten Staaten von Amerika (1776) in die Verfassung aufgenommen werden, welche die im Polizeistaat unterdrückten Gebiete der individuellen Betätigung unter die Garantie und den Schutz der Verfassung stellt. Diese republikanische Verfassung Frankreichs wird auf kurze Zeit durch die napoleonische Diktatur beseitigt. Die Pariser Februarrevolution von 1848 erzwingt dann eine konstitutionelle Verfassung für Frankreich.

Dies konnte nicht ohne Einfluß auf die benachbarten deutschen Bundesstaaten bleiben, die noch kurz zuvor durch die Karlsbader Beschlüsse und das Bundespreßgesetz von 1819 die Einrichtung der Zensur in Deutschland bestätigt und scharfe Maßnahmen gegen freiheitliche politische Strömungen angeordnet hatten. Die deutsche Revolution vom März 1848 war eine natürliche Folge der französischen. Sie brachte die von freiheitlichen (konstitutionellen) Gedanken getragene Frankfurter Reichsverfassung vom 1. 12. 1848. Nach und nach fanden auch in den deutschen Bundesstaaten Verfassungen freiheitlichen Charakters Eingang, so z. B. in Sachsen, Oldenburg, Bremen; auch Preußen folgte 1848. Freiheitsrechte oder Grundrechte der Bürger werden nach dem Vorbild der französischen Verfassung in die deutschen Verfassungen aufgenommen. Die konstitutionelle Staatsidee hatte sich in den deutschen Kleinstaaten durchgesetzt (Mecklenburg bildete eine Ausnahme).

Unter diesen Grundrechten finden wir die sogenannte Meinungsfreiheit. Artikel 4 der Frankfurter Reichsverfassung kennzeichnet sie mit den Worten: „Jeder Deutsche hat das Recht, durch Wort, Schrift, Druck und bildliche Darstellung seine Meinung frei zu äußern. Die Preßfreiheit darf unter keinen Umständen und in keiner Weise durch vorbeugende Maßnahmen suspendiert oder aufgehoben werden."

Ihr nachgebildet waren die Artikel 27 und 28 der preußischen Verfassungsurkunde von 1850.

Die neue Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 hat ebenfalls einen Katalog von Grundrechten und Grundpflichten aufgestellt. Dies geschah natürlich nicht aus dem Gesichtspunkt, wie im absoluten

Staat zur Beschränkung der allmächtigen Staatsgewalt, sondern „um dem Bürger das Bild eines ausgeglichenen Maßes von Rechten des Einzelnen im Staat mit seinen Pflichten zu bieten,“[1]) auch um damit angesichts der gemeinen Kriegsverleumdungen Deutschlands vor aller Welt zu bekunden, „in welchem Maße wir ein Rechtsstaat und ein Kulturvolk sind.“[2])

Zu Vorbildern haben unverkennbar die Frankfurter Reichsverfassung und die Preußische Verfassungsurkunde gedient. Charakteristisch ist die Formulierung der Meinungsfreiheit in dem Artikel 118 der neuen Reichsverfassung, die fast wörtlich, besonders in dem ersten Teil, mit den Artikeln der oben erwähnten Verfassungen übereinstimmt. Sie lautet:

„Jeder Deutsche hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise frei zu äußern.“ Absatz 2 fügt dem hinzu: „Eine Zensur findet nicht statt.“

Das ist kurz die Entstehungsgeschichte und die gesetzliche Behandlung der Meinungsfreiheit. In diesen Verfassungssätzen ist schon zum Ausdruck gebracht, was sie bedeutet: Freiheit der Meinungsäußerung, in welcher äußeren Form sie auch geschehen mag. Unter „Meinungsäußerung“ versteht man jede zur Wahrnehmung durch einen andern Menschen bestimmte und geeignete Kundgebung mit gedanklichem Inhalt,[3]) durch die jemand seine Meinung, d. h. sein Urteil zu erkennen gibt. Es muß also eine Äußerung vorliegen, die einen geistigen Inhalt hat oder eine bestimmte Empfindung ausdrückt. Die Meinungsäußerung ist also nicht gleichbedeutend mit jeder Äußerung.[4]) Der sich Äußernde muß *seine* eigene Meinung zum Ausdruck bringen, gleichgültig, ob er sie sich selbst gebildet hat oder von dritter Seite gehört und zu seiner eigenen gemacht hat.[5]) Er muß also irgendwie Kritik üben und Stellung nehmen zu politischen oder wirtschaftlichen Tagesereignissen, wissenschaftlichen

---

[1]) Vgl. Sten. Ber. 1496, 1594 sowie Hubrich: Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches 1921. Seite 198.

[2]) Vgl. Sten. Ber. 1558, 1559 sowie Hubrich a. a. O. S. 200.

[3]) Vgl. auch Kern, die Äußerungsdelikte, S. 3.

[4]) So Kitzinger, Reichspreßgesetz § 30 Anm. I, 2c. Dieser Ansicht widerspricht aber sowohl der gewöhnliche Sprachgebrauch wie auch die geschichtliche Entwicklung. Denn ihren Glauben frei zu bekennen, ihre politische Überzeugung und Kritik frei auszusprechen und zu verbreiten, das Recht hatten die französischen Revolutionäre von 1791 so gut wie die Mitglieder der Frankfurter Nationalversammlung von 1848 erstrebt und erzwungen.

[5]) Vgl. die Rechtsprechung des O. V. G. Band 24, S. 312 ff., Band 29, S. 429 ff., zu Art. 27 der preußischen Verfassungsurkunde von 1850.

Streitfragen, sittlichen Anschauungen und dergleichen mehr. Er kann das direkt durch Wort oder Schrift tun oder auch mittelbar durch Gebärden, z. B. durch Tragen von Abzeichen, Sitzenbleiben beim Absingen der Arbeiter-Marseillaise. Auch der Künstler kann z. B. durch Sittenbilder, Karikaturen, der Dichter in Theater- und Kinostücken Zeitströmungen und Weltanschauungen kritisch beleuchten.[1])

Die Meinungsäußerungen lassen sich nach der Form ihrer Kundgebung in zwei Gruppen scheiden. Die eine bilden die Äußerungen, die mit der Person des sich erklärenden Menschen natürlich verbunden sind, eine persönliche Ausdrucksbewegung desselben sind. Das sind die Äußerungen durch Worte und Gebärden.

Die große Bedeutung dieser Arten der Meinungsfreiheit liegt auf dem Gebiete des Gemeinschaftslebens, der Volksversammlungen, Demonstrationen, Umzüge, des politischen Vereinslebens. Hier gewinnt die Äußerung für das staatliche Zusammenleben der Bürger infolge ihrer Wirkung auf einen größeren oder kleineren Kreis der Bevölkerung eine besondere Bedeutung. Mit Rücksicht darauf hat die Reichsverfassung in ihrem Artikel 123 und 124 noch besonders die Versammlungs- und Vereinsfreiheit verbürgt und ihnen eigene Schranken gezogen. Beide Grundrechte schließen nach dem Sinn des Gesetzes nicht das bloße Zusammenkommen und Sichzusammenschließen in sich, sondern erstrecken sich auch auf den freien Meinungsaustausch bei solcher Gelegenheit. Sie fallen also in den Rahmen der Meinungsfreiheit.

Auf der andern Seite steht die Meinungsäußerung durch Druck. Bei ihr ist der persönliche subjektive Zusammenhang zwischen dem Äußernden und der Äußerung als solcher zerrissen. Der Zeitungsartikel, die Broschüre, das Buch übt als selbständige Meinungsäußerung, losgelöst von der Person des Verfassers, seine Wirkung auf die Leser aus. Man bezeichnet diese Freiheit gemeinhin als Preßfreiheit, d. h. als das Recht der freien Herstellung und Verbreitung von Druckschriften,[2]) d. s. die durch die Buchdruckerpresse oder im Wege anderer Technik hergestellten zur Verbreitung bestimmten

[1]) Zu weit geht m. E. Rothenbücher: Das Recht der freien Meinungsäußerung 1927, der auch der Musik die Bedeutung einer Meinungsäußerung beilegt. Sie bringe das Gefühl für bestimmte Werte, die der Künstler für allein maßgebend erachte, zum Ausdruck. Reine Musik ohne erkennbare Beziehung zu einem bestimmten gedanklichen Gegenstand bringt m. E. nur allgemeine Stimmungen und Gefühle zum Ausdruck.

[2]) Vgl. dazu auch den Text des Art. 11 der französischen Verfassung vom 3. 9. 1791: „Jeder Bürger kann frei drucken . . .“ und der „constitution belge“ Art. 18: La presse est libre.

Vervielfältigungen einer Gedankenäußerung.[1]) Korrekt ist die Bezeichnung Preßfreiheit nicht. Denn, wie wir sahen, ist eine Gedankenäußerung nicht gleichbedeutend mit Meinungsäußerung im Sinne des Art. 118 I, R. V. Die Preßfreiheit wird daher nur insoweit durch Art. 118, I gedeckt, als sie den Meinungsteil der Presse zum Gegenstand hat, alle sonstigen Presseankündigungen rein tatsächlicher Art, z. B. Annoncen, Kurszettel 2c. stehen nicht unter dem Schutz der Reichsverfassung.[2]) Die Preßfreiheit ist also in ihrer Kernbedeutung ein Teil des sie umschließenden Begriffes der Meinungsfreiheit.

Zusammenfassend ergibt sich also, daß der Begriff Meinungsäußerung nicht solche Tätigkeiten umschließt, die keine eigene Meinungsäußerung des Kundgebenden darstellen, wie z. B. die Äußerungen des Schauspielers in einem Theaterstück, des Rezitators, des Kinovorführers.[3]) Auch reine Tatsachenäußerungen sind keine Meinungsäußerungen. Allerdings wird sehr häufig durch eine reine Meinungsäußerung auch eine Tatsache mit bekannt gegeben.

Vereins- und Versammlungsrecht war zur Zeit der Monarchie durch das Reichsvereinsgesetz vom 19. 4. 1908, die Preßfreiheit durch das Reichsgesetz vom 3. 5. 1874, also durch einfache Reichsgesetze geregelt und gewährleistet. Die neue R. V. will in ihren Artikeln 118, 123 und 124 diese Gebiete nicht ausschließlich selbst regeln, vielmehr haben beide Reichsgesetze neben ihr auch weiterhin Gültigkeit, soweit sie ihr nicht widersprechen.

Artikel 118 R. V. proklamiert generell alle Arten der Meinungsfreiheit für alle Deutschen. Besonders ausgesprochen ist sie noch im Art. 130 Abs. 2 auf politischem Gebiet für die Beamten. Ihnen wird hier die politische Gesinnungsfreiheit und Vereinigungsfreiheit gewährleistet. Gesinnungsfreiheit bedeutet nichts anderes als Gesinnungsäußerungsfreiheit; denn solange die Gesinnung ein bloßer Gedanke ist, ist sie von der Rechtsordnung garnicht erfaßbar. Der Art. 118 Abs. 1 schließt daher notwendig die durch Art. 130 Abs. 2 gewährleistete Gesinnungsfreiheit in sich. Unter Vereinignngsfreiheit fällt sowohl die Vereins- und Versammlungsfreiheit wie auch das Recht zu sonstigen Zusammenschlüssen und Organisationen, insbesondere zu wirtschaftlichen Zwecken.

---

[1]) So bes. von Liszt: Reichspreßrecht 1880 S. 13 ff.

[2]) Vgl. dazu auch Häntzschel in der DJZ., Bd. 30, S. 1845 ff.

[3]) So die herrschende Lehre, vgl. Giese R. V. S. 317. Hubrich, Verfassungsrecht, S. 209, Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 448.

Daneben sind eine Reihe von Meinungsäußerungen bestimmten sachlichen Inhalts als Postulate des modernen Freistaates unter den Schutz der Verfassung gestellt, so das allgemeine, gleiche, unmittelbare und geheime Wahlrecht (Art. 22), die Wahlfreiheit, d. h. das Recht, ungehindert das Wahlrecht auszuüben (Art. 125), das Petitionsrecht, d. h. das Recht, sich mit Bitten und Beschwerden an die Behörden oder die Volksvertretungen zu wenden (Art. 126).

Auch auf kulturellem Gebiet bringt die neue R. V. rechtsstaatliche Prinzipien zum Ausdruck. Im Polizeistaat bestimmte der Landesfürst die Konfession seiner Untertanen: cuius regio, eius religio. Schon die Monarchie, Preußen bereits seit Friedrich dem Großen (ALR. von 1794 II 11 §§ 1, 2), kannte den Grundsatz der Bekenntnisfreiheit, den Art. 135 heute gewährleistet.

Die Freiheit des akademischen Lebens und der lehrenden Tätigkeit der Professoren an den deutschen Hochschulen, deren Wirken noch zu Zeiten Metternichs unter starker staatlicher Kontrolle stand, ist im Art. 142 verfassungsmäßig gesichert gegen Übergriffe der Staatsgewalt.

---

§ 2. Rechtsnatur der Meinungsfreiheit und ihre Grenzen.

Die Rechtsnatur der Meinungsfreiheit untersuchen, heißt die Frage nach dem rechtlichen Wesen der Grund- oder Freiheitsrechte im allgemeinen aufwerfen. Letztere sind subjektive öffentliche Rechte des im Unterwerfungsverhältnis zur Staatsgewalt stehenden einzelnen Bürgers auf Freiheit von ungesetzlichen Beschränkungen seiner allgemeinen persönlichen Handlungen und der Ausübung seiner Rechte seitens der öffentlichen Gewalt.[1]) Ein subjektives öffentliches Recht ist, wie Bühler[2]) sagt, diejenige Rechtsstellung eines Untertanen dem Staat gegenüber, die eine objektive für den Staat zwin-

[1]) Rechtssätze, die nur Richtlinien für den Gesetzgeber aufstellen, z. B. Art. 119, Abs. 1, Satz 1; Art. 121, 122, Abs. 1, Satz 1 oder lediglich objektives Recht setzen (Art. 109, Abs. 3, Satz 2, Abs. 4 und 5 u. a.) sind keine Grundrechte und stehen rein äußerlich unter dem Titel „Grundrechte der Deutschen."

[2]) Der Begriff ist in der Wissenschaft sehr streitig. Vgl. Thon, Recht und Rechtsnorm 1875, Jellinek: System d. subj. öff. R., S. 94, 102 ff., O. Bühler: Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der Verwaltungsrechtsprechung 1914, S. 224 ff., und die bei diesen zitierten Autoren.

gende Rechtsnorm im Interesse oder zum Schutze eines Gutes des Untertanen derart schafft, daß dieser sich auf die ihm gewährte Rechtsstellung dem Staate gegenüber berufen kann. Bürger, Verwaltung und Rechtspflege werden damit der von der Legislative gesetzten Rechtsordnung unterworfen. Die Grundrechte grenzen die Freiheitssphäre des einzelnen gegenüber der Staatsgewalt gesetzlich ab.

Das Grundrecht der Meinungsfreiheit sowie ihre nach dem sachlichen Inhalt und der Gelegenheit gesonderten Abarten sind also subjektive öffentliche Rechte. Untereinander charakterisieren sie sich je nach dem kleineren oder größeren Umfange, der ihnen zukommt.[1]) Teils sind sie, wenn sie zwar eine Freiheit oder ein Recht proklamieren, zu gleicher Zeit es aber in die Schranken der Gesetze verweisen, nichts weiter als die Betonung des Prinzips der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, d. h. des Grundsatzes, daß alle obrigkeitlichen Eingriffe in dieses Recht des Individuums nur auf der Grundlage eines Gesetzes geschehen dürfen. Dem Artikel 118 Abs. 1, der scheinbar hierhin gehört, kommt, wie wir unten sehen werden, nicht diese Bedeutung zu, da er die Meinungsfreiheit ausdrücklich in die Schranken der allgemeinen Gesetze verweist.

Auf der andern Seite stehen die Grundrechte, die nach ihrer Bestimmung eine bestimmte Abwehrstellung einnehmen, entweder gegen bestimmt geartete Zweige der öffentlichen Gewalt oder ausnahmslos gegen alle besonderen öffentlichen Gewaltverhältnisse.

Die Art. 123 und 124 sind gemünzt gegen die Polizeigewalt des Staates, d. h. gegen die Polizei auf dem Gebiete und für die Zwecke der inneren Verwaltung. Sie sind ausgesprochene und lediglich polizeibegrenzende Grundrechte. Allein dieser Seite der Staatsgewalt wollen sie Schranken ziehen, lassen dagegen alle sonstigen Begrenzungen völlig unberührt. Art. 159 R.V. (Vereinigungsfreiheit zwecks Erlangung besserer Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen) hat die Tendenz, im Privatrecht der Machtstellung des Arbeitgebers Beschränkungen aufzuerlegen, und ist außerdem gemünzt gegen das Gewaltrecht des Staates über seine Beamten. Der Art. 130, Abs. 2 weist über die polizeibegrenzende Natur der Art. 123 und 124 hinaus, ebenfalls noch die staatliche Dienstgewalt im besonderen in ihre Schranken. Das Dienstverhältnis an sich soll — das ist die Tendenz — die Beamten nicht an der Ausübung dieser Rechte hindern. Das allgemeine Vereins-, Versammlungs- und Koalitions-

[1]) Vgl. zum Folgenden Thoma in der Festgabe zur Feier des 50-jährigen Bestehens des preußischen O. V. G. 1925, S. 197 ff.

recht wird also gesteigert zugunsten der Vereinigungsfreiheit der Beamten gewährleistet. In die gleiche Reihe gehört der Art. 142 R. V. Die Geschichte der akademischen Lehrfreiheit und ihrer Verbürgung in den Verfassungen beweist, daß sie in vornehmlichster Linie dem besonderen Schutz der akademischen Lehrer an den deutschen Hochschulen dienten in Abwehrtendenz gegen die Disziplinargewalt des Staates und der Hochschulverwaltungsbehörden. Art. 142 ist dienstgewaltbegrenzender Natur. [1])

Ausnahmslos allen, gleichgültig wie gearteten Gewaltverhältnissen trotzende Grundrechte gibt es nur wenige. In ihren Kreis gehört die sogenannte Bekenntnisfreiheit des Art. 135 R.V. — Das Recht, seinen Glauben oder Unglauben frei und offen zu bekennen, reicht ohne jede Schranke in alle Gewaltverhältnisse mit gleicher Kraft hinein. In einem Kulturstaat soll ein jeder nach seiner Façon selig werden und nicht um seines Bekenntnisses willen benachteiligt werden.

Erkennen wir so den reinen Abwehrcharakter dieser Verfassungsbestimmungen, so ergibt sich als Folgerung, daß alle sonstigen Beschränkungen, auf die die Artikel nicht gemünzt sind, nicht berührt werden und in vollem Umfange im allgemeinen bestehen bleiben. Die Freiheit der Lehre der Kunst und Wissenschaft oder die Bekenntnisfreiheit ist genau so wenig ein unantastbares Staatsbürgerrecht wie die allgemeine Meinungsfreiheit des Art. 118 R. V. — Die Schranken der allgemeinen Gesetze begrenzen sie.

Im Gegensatz zur alten Reichsverfassung, die keinen Grundrechtskatalog enthielt, stehen heute diese Grundrechte, Art. 123, 124, 130 II, 135, 142, 118 II, Satz 1, R. V. [2]) unter dem erhöhten Schutz des verfassungsändernden Reichsgesetzes. Jede weitere gesetzliche Beschränkung dieser Rechte bedarf daher nach Art. 76 R. V. eines $^2/_3$ Mehrheitsbeschlusses des Reichstages.

[1]) A. A. Thoma a. a. O. S. 216 u. 217. Vgl. jedoch die überzeugenden Ausführungen von Smend und Rothenbücher a. a. O. S. 33 ff, 63 ff.

[2]) Die Bedeutung des Art. 118, I untersuchen wir eingehend auf S. 16 ff.

§ 3. Begriff des Beamten.

Es gibt kein Gesetz, das allgemein eine Definition des Beamten im Sinne des Staatsrechts enthält. Alle Gesetze, die eine Begriffsbestimmung aufstellen (vgl. z. B. § 359 St. G. B., § 1 R. B. G.) beschränken diese auf den engen Bereich des Rechtsgebiets, das sie selbst regeln. Aus allen diesen läßt sich aber auf die allgemein gültigen Merkmale der Beamteneigenschaft im Sinne des Staatsrechts schließen. Das Gegenstück zum Beamten ist der Privatangestellte und der Gewerbetreibende in öffentlicher Stellung.

Mit der herrschenden Lehre[1]) sind als Beamte zu bezeichnen die Personen, die auf Grund eines öffentlich-rechtlichen Hoheitsaktes (Anstellung) in Unterordnung unter ein vorgesetztes Organ einem politischen Gemeinwesen dauernd zu dienen verpflichtet sind. Der Begriff hat sich langsam geschichtlich entwickelt. Zur Zeit des absoluten Staates war grundsätzlich der Beamte auf Grund eines Privatvertrages zur Leistung von Diensten dem Landesherrn verpflichtet. Später, als die Staatsidee sich durchsetzte, kam der eigentliche Beamtentyp auf, wie er heute besteht. Der Beamte wird als Organ des Gemeinwesens angesehen, er ist Staatsdiener.

Wesentlich für den Begriff sind 2 Punkte, das öffentlich-rechtliche Gewaltverhältnis und dessen Begründung durch den staatlichen Anstellungsakt.

In der Wissenschaft ist es lebhaft bestritten, ob dieser Anstellungsakt ein einseitiger Unterwerfungsakt unter den Willen des Staates, bedingt durch die Einwilligung des Betroffenen ist — diesen Standpunkt nimmt die Judikatur ein[2]) — oder ein gegenseitiger privater oder öffentlich-rechtlicher Vertrag. Gegen die letztere Ansicht spricht, daß nicht zwei gleichgeordnete Personen kontrahieren, sondern eine übergeordnete, der Staat, und eine untergeordnete, der betreffende Beamte, insbesondere aber die Tatsache, daß die Rechte und Pflichten der Beamten lediglich durch eine Partei, nämlich die öffentliche Körperschaft, im Wege der ihr zustehenden Gesetzgebung bestimmt und abgeändert werden können, ohne daß es einer Genehmigung des Beamten bedürfte.

Der Anstellungsakt wird äußerlich in der Regel dokumentiert durch die Überreichung der Bestallungsurkunde, d. i. ein Schriftstück, in welchem durch die zuständigen Behörden die mit der Übertragung

[1]) Vgl. Mayer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, S. 563 ff.
[2]) So O. V. G. Band 61, S. 428, R. G. E. Band 37, S. 243, und die herrschende Lehre der Wissenschaft, vgl. M.-A. a. a. O.

des Amtes verbundenen Pflichten erörtet werden.[1]) (Vgl. für Reichsbeamte § 4 R. B. G.) Die Überreichung der Anstellungsurkunde ist aber nicht begriffsnotwendig. Da, wo keine Anstellungsurkunde überreicht zu werden pflegt, müssen alle in Betracht kommenden Begleitumstände bei der Anstellung ergeben, daß der Betreffende nach dem unzweideutigen Willen der Behörde in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis eintreten sollte und daß dies erkennbar zum Ausdruck gebracht wird.

Das Gewaltverhältnis wird charakterisiert durch besondere Pflichten gegenüber dem öffentlich rechtlichen Dienstherrn, die dieser durch seine Aufsichts- und Disziplinarbehörden überwacht und deren Verletzungen er mit besonderen Maßnahmen ahndet. Das Gewaltverhältnis erfaßt die gesamte Persönlichkeit des Beamten, bezieht sich also nicht bloß auf einzelne bestimmte Dienstleistungen. Das Dienstverhältnis ist ein Gegenseitigkeitsverhältnis, das über die Zeitdauer der Dienstleistung hinausgeht, dem Beamten eine feste wirtschaftliche Stellung gewährt und ihm einen besonderen staatlichen Schutz[2]) zuteil werden läßt.

Nur die Personen, die von dem Staat, Reich und politischen Körperschaften, d. h. solchen, die der Staat sich selbst zur Erfüllung seiner vielseitigen Aufgaben eingegliedert hat, angestellt sind, sind Beamte im Sinne des Staatsrechts. Zu diesen politischen Gemeinwesen zählen die kommunalen Körperschaften, wie Gemeinden, Gemeindeverbände, Handels- und Industriekammern, Handwerks- und Landwirtschaftskammern, die Reichspost, Zweckverbände, nicht dagegen Hypothekenbanken, Privat-Eisenbahngesellschaften,[3]) Versicherungsanstalten, Ortskrankenkassen. Die Geistlichen und die sonstigen Angestellten der Kirche sind keine Beamten, da die Kirche keine Körperschaft ist, die staatliche Aufgaben erfüllt. Auch nicht solche

[1]) R. G. in Gruchot, Band 31, S. 11—14.

[2]) Vgl. § 113, 114, 196 St. G. B.

[3]) Eine besondere Stellung nehmen heute die Reichsbahnbeamten ein. Sie sind gemäß § 23, Abs. 1 des Reichsbahngesetzes vom 30. 8. 1924 sowohl Beamte der Gesellschaft als auch Diener der Allgemeinheit und unterliegen noch nach § 5 des Reichsbahnpersonal-Gesetzes der Dienststrafgewalt des Reiches. Sie sind Beamte eines aus der Reichsverwaltung losgelösten und abgezweigten öffentlich-rechtlichen Unternehmens mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die Reichsbahn hat daher nicht mehr den Charakter einer Körperschaft, die das Reich sich zur Erfüllung seiner Aufgaben (erweiterter Aufgabenkreis) selbst eingegliedert hat. Die Reichsbahnbeamten sind also keine Beamten im Sinne des Staatsrechts. A. A. Sarter & Kittel: Die neue deutsche Reichsbahngesellschaft, S. 160, die sie als „mittelbare Reichsbeamte" ansehen, trotzdem sie selbst betonen, (S. 27), daß von einer mittelbaren Reichsverwaltung (Art. 89 I R. V.) nicht die Rede sein könne.

Personen, die kraft öffentlichen Rechts in Rücksicht auf das Interesse der Allgemeinheit zu besonderer Gewissenhaftigkeit und Sorgfalt in ihrem Berufe verpflichtet und dem Staate verantwortlich sind, wie z. B. Ärzte, Privatdozenten, Rechtsanwälte, Auktionatoren und die im § 36 Gewerbeordnung genannten Personen, weil sie nicht in einem dauernden Dienstverhältnis zum Staate stehen. Zum Unterschiede von allen Privatangestellten, die einen privatrechtlichen Vertrag mit ihrem Arbeitgeber abschließen, sind die Rechte und Pflichten der Beamten durch öffentlich-rechtliche Normen bestimmt.

Neben den ernannten Beamten gibt es heute vor allem bei den Selbstverwaltungskörpern Beamte, die von einer Kommunalvertretung gewählt werden und in der Regel vom Staat bestätigt werden. Auch diese Wahlbeamten sind genau so gut Beamte wie die ernannten Beamten.[1])

Es gibt eine ganze Reihe von Merkmalen, die in der Regel für das Vorliegen der Beamteneigenschaft sprechen, jedoch nicht ein notwendiges Begriffselement sind. So ist die Beamteneigenschaft nicht abhängig von der Leistung ganz bestimmter Dienste, z. B. hoheitsrechtlicher. Genau so gut, wie Minister, Polizeibeamte und Richter Beamte sind, können es Schuldiener, Heizer, Straßenkehrer, also Personen, die lediglich mechanische,[2]) technische oder wissenschaftliche Funktionen ausüben, sein, falls sie durch den Anstellungsakt in das Gewalt- und Abhängigkeitsverhältnis zum Staate getreten sind.

Ohne Bedeutung für diese Frage ist ferner, ob der Betreffende gerade ein Amt bekleidet. Amtsinhaber ist nicht gleichbedeutend mit Beamter. Es gibt Beamte ohne Amt, z. B. Referendare, zur Disposition gestellte oder einstweilen in den Ruhestand versetzte Staatsdiener, und Amtsinhaber, die nicht Beamte sind, z. B. der Nachlaßverwalter, der Konkursverwalter. Erst wenn das Dienstverhältnis nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen ordnungsmäßig aufgehoben wird, erlischt die Beamteneigenschaft.

Weitere unwesentliche Merkmale sind die Tatsachen, daß der öffentliche Dienst nicht den Lebensberuf des Beamten ausmacht, daß Gehalt gezahlt wird, daß der Betreffende nur auf Probe, auf Kündigung oder widerruflich angestellt ist, daß er pensionsberechtigt ist, daß er vereidigt ist.

---

[1]) Wahl oder Verfügung durch einen Einzelbeamten (Ernennung) sind verschiedene Verfahrensarten der Anstellung.

[2]) Vgl. dazu auch das Meckl.-Schwer. Disziplinargesetz für die nichtrichterlichen Beamten vom 3. Mai 1907 bei Wenzel, S. 307 (§ 23, 1 a.)

Der heutige allgemeine Sprachgebrauch geht demnach weit über den juristischen Begriff des Beamten hinaus. Die sogenannten Bankbeamten [1]) und Industriebeamten, die Gewerkschaftsbeamten sind keine eigentlichen Beamten.

Bei der Anzahl der verschiedenen Beamtengruppen, -klassen und -stufen lassen sich im wesentlichen zwei Hauptgruppen unterscheiden, die mittelbaren und unmittelbaren Reichs- und Landesbeamten. Unmittelbare Reichsbeamte sind die, die vom Reichspräsidenten angestellt werden, mittelbare die, die von den dazu ermächtigten Landesbehörden angestellt sind, aber den Anordnungen des Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung Folge zu leisten haben (Reichsbeamtengesetz § 1). Die mittelbaren Reichsbeamten sind Landesbeamte. Sie sind in Bezug auf Disziplin der Landesregierung untergeordnet. Die Frage, ob jemand mittelbarer oder unmittelbarer Landesbeamter ist, ist danach zu entscheiden, ob er staatliche Funktionen oder die einer dem Staate eingegliederten öffentlich-rechtlichen Körperschaft zu verwalten hat,[2]) gleichgültig, von wem er angestellt ist oder wessen Disziplinargewalt er unterliegt. Beispielsweise ist in Mecklenburg der Stadtrat, der die Ortspolizeibehörde mitverwaltet, in dieser Funktion unmittelbarer Staatsbeamter, im übrigen mittelbarer Staatsbeamter.

---

§ 4. Die Schranken der allgemeinen Gesetze nach der Reichsverfassung.

Die Meinungsfreiheit aller Deutschen ist zulässig „innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze," bestimmt Art. 118 I R. V. Zu diesen allgemeinen Gesetzen, das ist zweifelsfrei, gehören die bestehenden allgemeinen Gesetze sowie etwaige derartige künftige gesetzliche Erweiterungen. Meinungsverschiedenheit dagegen besteht darüber, was der Gesetzgeber mit dem Begriff „allgemeine Gesetze" hat sagen wollen. Die verschiedensten Gegensätze zwischen allgemeinen und besonderen Gesetzen, teils in Rücksicht auf den personellen, teils auf den sachlichen Geltungsbereich von solchen Gesetzen sind in der

[1]) Ausgenommen sind die Beamten der Reichsbank, die echte Beamte sind

[2]) Vgl. Wenzel im preuß. Verw.-Bl. 1910, S. 389 ff.

Literatur konstruiert worden. Hubrich [1]) erblickt in den allgemeinen Gesetzen die Normen des allgemeinen Strafrechts und in den speziellen und damit aufgehobenen die präventiven spezialgesetzlichen Beschränkungen gegenüber der Preßfreiheit.

Andere [2]) verstehen unter allgemeinen Gesetzen lediglich die Strafgesetze und unter den beseitigten besonderen Gesetzen alle Präventivmaßnahmen. Dem steht aber die Tatsache entgegen, daß das Verbot der Zensur im Abs. 2 des Art. 118 als einer speziellen Vorbeugungsmaßregel beweist, daß nicht a l l e Präventivvorschriften aufgehoben sein sollen. [3])

Thoma [4]) konstruiert als die sondergesetzlichen materiellen Schranken die speziell auf die Meinungsäußerung als solche gemünzten Vorschriften und zählt zu diesen die §§ 5 (die Polizeibehörde kann bestimmten Personen die nicht gewerbsmäßige Verbreitung von Druckschriften verbieten unter den Voraussetzungen des § 43 R. Gew. O.) und 30 Abs. 2 des Reichspreßgesetzes (die Landesregierungen sind ermächtigt, Druckschriften bestimmten Inhalts überhaupt zu verbieten oder einer Vorzensur zu unterwerfen). Allein, bei § 5 des R. P. G. trifft die Voraussetzung, daß er speziell auf die Meinungsäußerung als solche gemünzt ist, keineswegs zu, da ja alle nicht unter den § 43 R. G. O. fallende Personen Druckschriften ungehindert verbreiten dürfen. § 30 Abs. 2 R. P. G. ist bereits durch Art. 118 II Satz 1 insoweit aufgehoben, als er eine Zensur gestattet; im übrigen sind die landesgesetzlichen Verbote im allgemeinen weniger gegen die Meinungsäußerung als solche gerichtet, sondern beruhen auf ganz anderen Erwägungen. [5])

Neuerdings hat Rothenbücher [6]) dargelegt, daß als nicht allgemeine, also Sondergesetze solche anzusehen seien, die eine Meinung als solche verbieten. Jedes Sondergesetz gegen eine bestimmte Meinung oder eine besondere Art der Verbreitung sei aufgehoben. Allgemeine Gesetze seien diejenigen, die dem Schutze eines schlechthin (ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung) zu schützenden Rechtsgutes dienen oder überhaupt eine bestimmte Lebensbetätigung (nicht lediglich eine Meinungsäußerung als solche) treffen. Mir scheinen

[1]) Hubrich, Verfassungsrecht S. 210.
[2]) So Bornhak, Verfassung des Deutschen Reiches 1921, S. 97 und Sänger, Verfassung S. 144.
[3]) So auch Kitzinger zu § 30 Reichspreßgesetz I 2 d.
[4]) Thoma a. a. O., S. 214.
[5]) Vgl. dazu auch die R.-G.-Entscheidung, zitiert bei Häntzschel im Archiv d. ö. R. N. F. Bd. 10, S. 229, 230.
[6]) Rothenbücher a. a. O., S. 20 ff.

die Thesen, von denen die Begründung seiner Auslegung ausgeht, bedenklich zu sein. Auch in früherer Zeit geschah das Verbot einer Meinungsäußerung nicht um deswillen, weil gerade eine inhaltsbestimmte Meinung geäußert wurde, sondern dann, wenn durch die besonders hervorstechende, aufdringliche, aufreizende Form oder Tendenz der Kundgebung eine Verletzung allgemeiner Rechtsgüter drohte. Der angebliche Gegensatz zwischen der früheren Haltung der Judikatur, insbesondere des O. V. G., und der heutigen gesetzlichen Regelung, wie sie Rothenbücher auslegt, besteht praktisch darin, daß die Wertung der Gefährlichkeit einer Kundgebung nicht ewig festliegt, sondern sich den Anschauungen anderer Zeiten und Lebensformen anpaßt. Was im alten mächtigen Reich als eine typische Verhöhnung des deutschen Nationalempfindens gewertet wurde (das Bemalen eines Scheunentorflügels in polnischen Farben), wird in Zeiten nationalen Niederganges und politischer Ohnmacht als etwas Alltägliches hingenommen. Obendrein paßt diese Auffassung nicht zu der Rothenbücher'schen Auslegung des Begriffs der „Zensur," unter welche er auch das Verbietungsrecht der Polizei faßt. Denn dann enthält Abs. 1 von 118 bereits, was Abs. 2 Satz 1 noch einmal ausdrücken würde, nämlich die Unzulässigkeit des Verbietungsrechts der Polizei gegenüber allen Meinungsäußerungen als solchen. Eine ähnliche Bedeutung mißt Häntzschel[1]) den allgemeinen Gesetzen zu. Sie sind, sagt er, solche, die nicht Sonderrecht gegen eine Meinungsäußerung enthalten. Sonderrecht bestände da, wo die Meinungsäußerung über bestimmte Dinge überhaupt verboten würde oder die Wahl der Mittel, durch welche eine Meinung zum Ausdruck gebracht werden solle, zu dem Zweck beschränkt würde, um dadurch die Ausübung der Meinungsfreiheit überhaupt zu unterbinden. Allgemeine Gesetze seien daher solche, die die Ausübung aller staatsbürgerlichen Rechte allgemein beschränken, also z. B. die Strafgesetze. Aber ist denn § 185 St. G. B. lediglich deshalb keine speziell gegen die Meinungsäußerung gerichtete Norm, weil er im Verband des St. G. B. steht, während es die von Hä. zitierte Verordnung des preußischen Zivilkommissars vom Jahre 1866 sein soll, die in Schleswig die Verbreitung dänischer Lieder beleidigenden oder aufreizenden Inhalts verbot? M. E. müssen beide Verbote um deswillen gleich behandelt werden, weil die Be-

[1]) Häntzschel, Archiv f. ö. R., N. F. Bd. 10, S. 233, dem das Verdienst gebührt, die erste grundlegende Interpretation in dieser Richtung angestellt zu haben.

schränkung erfolgt in Rücksicht auf die beleidigende, aufreizende Form und Tendenz.[1])

Mir scheint es richtig, mehr auf den allgemeinen Rechtsschutzcharakter (Gefährlichkeit) abzustellen. Schranken der allgemeinen Gesetze sind die Gesetze, die die allgemeine Tendenz von Grundrechtsschranken haben, nämlich Schutz der allgemeinen Rechtsordnung entweder durch Ahndung der Rechtsbrüche (St. G. B.) oder Verhütung der Verletzung anerkannter fremder Rechtsgüter, wie z. B. der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, des religiösen Empfindens, der öffentlichen Sittlichkeit, des allgemeinen Anstands und der Sitte und ähnlicher. Als sondergesetzliche Schranken sind die anzusehen, die nicht aus dem Rechtsschutzinteresse heraus, sondern deshalb die Meinungsäußerung verbieten, weil sie gerade diese Glaubenslehre, gerade diese Weltanschauung zum Inhalt hat, für das Verbot also nicht ein allgemein staatliches Rechtsschutzbedürfnis, als vielmehr ein Machtschutzinteresse der jeweiligen Regierung und der herrschenden Parteien maßgebend ist. Das ist der Sinn: die reine Meinung, Lehre, Weltanschauung an sich darf, mag sie eine noch so große machtpolitische Bedeutung haben, nicht verboten werden, wohl aber im Interesse der Aufrechterhaltung der staatlichen Rechtsordnung eine aufreizende, unsachliche, entstellende und unterwühlende, anerkannte Rechtsgüter verletzende Äußerung und Verbreitung derselben, mag dies nun durch die äußere Form oder den tendenziösen Inhalt zum Ausdruck gebracht werden. Diese Gedankengänge hat bereits das alte Recht im St. G. B. klar zum Ausdruck gebracht. Daß das Recht der Republik dieselben Wege hat gehen wollen, beweist das Lichtspielgesetz vom 12. 5. 1920, das auf Grund des Art. 118 Abs. 2 ergangen ist. Dort heißt es im § 1 Abs. 2, Satz 2: Die Zulassung (zur Vorführung des Bildstreifens) darf wegen einer politischen, sozialen, religiösen, ethischen oder sonstigen Weltanschauungstendenz als *solcher* nicht untersagt werden, dagegen kann sie versagt werden nach § 1 Abs. 1, Satz 2, „wenn die Vorführung des Bildstreifens *geeignet* ist, die öffentliche Ordnung . . . zu *gefährden*, das religiöse Empfinden . . . zu verletzen, verrohend oder entsittlichend zu *wirken* oder das deutsche Ansehen zu *gefährden*."

Praktisch bedeutet dies, daß der materielle Inhalt des Grundrechts der freien Meinungsäußerung auch künftig da der Gesetzgebung und den Gewalten, denen bislang die Befugnis zur Be-

[1]) Häntzschel a. a. O., S. 233 unten.

schränkung der Meinungsfreiheit zustand, freien Spielraum läßt, wo derartige Maßnahmen sich als Schranken mit allgemeiner, d. h. erkennbarer Rechtsschutztendenz darstellen. Schranken, die eine Sondertendenz zeigen, d. h. die Meinungsäußerung um ihrer selbst willen verbieten, können in Zukunft nur durch verfassungsänderndes Reichsgesetz (2/3 Mehrheitsbeschluß des Reichstages) zustande kommen.[1] [2]

Auf dem Gebiet des Polizeirechts tritt der Unterschied in den Auffassungen in Erscheinung.

Es besteht kein Zweifel darüber, daß „Gesetz" im Sinne des Art. 118 jede Rechtsnorm ist, die der Staatsgewalt, vor allem der Verwaltung eine Rechtsgrundlage für einen Eingriff in diese Freiheitssphäre des Einzelnen gewährt, mag sie formelles Gesetz, gesetzmäßige Verordnung oder Gewohnheitsrecht sein. Es fällt also hierunter in Preußen die auf den § 10 II 17 A. L. R. zurückgehende allgemeine Ermächtigung der Polizei, deren Grundlagen in Sachsen und Mecklenburg gewohnheitsrechtlich rezipiert sind. Es kommen nicht allein Einzelmaßnahmen und Verfügungen bei Vorliegen des polizeilichen Zwecks in Frage, sondern auch Polizeiverordnungen, die unter den Voraussetzungen ihrer Ermächtigungsnormen und des erkennbaren Rechtsschutzcharakters ergehen. Es würde also die oben erwähnte Verordnung des preußischen Zivilkommissars betreffend das Singen aufreizender und das Nationalgefühl beleidigender dänischer Lieder noch heute an sich gültig sein. Ähnliche derartige Verordnungen und einfache Gesetze sind zulässig.

Zu den „allgemeinen Gesetzen" gehören ferner die Normen des St. G. B., die Bestimmungen des R. P. G., des Vereins- und Versammlungsrechts und, das ist von wesentlicher Bedeutung, auch die reichs- und landesrechtlichen Disziplinarbestimmungen für Beamte. Letzteres kann zweifelhaft erscheinen angesichts des Satzes 2

[1]) Unrichtig Bredt, der Geist der deutschen Reichsverfassung, S. 269/70, der überhaupt künftige einfache Beschränkungsgesetze für zulässig hält.

[2]) In ähnlicher Richtung bewegt sich die Auslegung Smends: das Recht der freien Meinungsäußerung, und Poetsch-Heffter: Handkommentar der Reichsverfassung zu Art. 118, die von der Verhältnismäßigkeit der zu schützenden Rechtsgüter ausgehen. Sie sagen: Überlegene, „wichtigere („allgemeine") Rechtsmotive drängen die Meinungsfreiheit zurück. Bei der Erwägung der verschiedenen Interessen hat der Gesetzgeber Ermessensspielraum. Er hat aber bei Erlaß des einzelnen Gesetzes die in der Rechtsordnung bereits zum Ausdruck gekommenen Maßstäbe anzuwenden und kann hiervon nur abweichen, wenn ein dringendes Interesse des Gemeinwohls beim Vorliegen neuer und besonderer Umstände dazu zwingt.

Dieser Ansicht hat sich Hensel im Archiv des öffentlichen Rechts N. F. Bd. 13 S. 107 angeschlossen.

im Abs. 1 von Art. 118: „An diesem Recht (der freien Meinungsäußerung) darf ihn kein Arbeits- und Anstellungsverhältnis hindern, und niemand darf ihn benachteiligen, wenn er von diesem Rechte innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze Gebrauch macht." Literatur und Judikatur stimmen darin überein, daß durch diese Vorschriften die Beamtengesetze nicht beseitigt sind.[1]) Vorherrschend ist die Ansicht, daß Satz 2 sich nur auf Arbeiter und Angestellte, nicht auf Beamte bezieht[2]), zumal in den Verhandlungen der Nationalversammlung bei Erörterung dieses Satzes besonders von privatrechtlichen Zwangsmaßnahmen (Kündigung) die Rede gewesen ist[3]). Außerdem weist Art. 130 Abs. 1 R. V.: „Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei," darauf hin, daß die Beamten bei Ausübung ihrer staatsbürgerlichen Rechte den besonderen Pflichten ihres Amtes unterworfen bleiben.

Erweitert ist die Meinungsfreiheit gegenüber dem früheren Rechtszustand durch das Verbot der Zensur, Art 118 II Satz 1. Zensur bedeutet hier nicht die Preßzensur im engeren Sinne, sondern die Vorzensur d. h. die vorgängige obrigkeitliche Prüfung der Meinung auf allen Gebieten der Gedankenäußerung[4]), also z. B. auch die Vortragszensur, Theaterzensur. Ausnahmen sind zulässig und geschaffen worden für das Lichtspielwesen (Reichsgesetz vom 12. 5.

---

[1]) Vgl. O. V. G. Bd. 77, S. 517, Anschütz R. V. 118 A. 2, sowie Giese R. V. 118 A. 3. A. A. Sänger a. a. O. zu Art. 118 S. 144, der die Zulässigkeit einer Beschränkung durch ein Beamtengesetz bestreitet, sowie Vervier im Archiv des öffentl. Rechts N. F. Bd. 6, Heft 1, S. 1 ff., dessen Ansicht unklar und widerspruchsvoll ist. In den „allgemeinen Gesetzen" sieht er die für alle Deutschen geltenden Schranken und in den besonderen, aufgehobenen die Normen des Beamtenrechts (S. 5, 6, 19). Trotzdem läßt er die Beamtenpflichten als Schranken gelten (Seite 10, 11), aber nur im Dienst, weil dort die Meinungsfreiheit „in einen fremden Rechtskreis übergriffe". Vgl. z. B. Seite 16: „Außeramtlich sind der freien Meinungsäußerung des Beamten nunmehr gar keine Schranken gezogen, wenn er sich innerhalb der Schranken der Strafgesetze hält", und im Gegensatz dazu Seite 16 weiter unten: „will er (der Beamte) außerdienstlich kritisieren, so muß er sich in Art und Form bewußt bleiben, daß er Beamter ist. Das ist Pflicht der Ein- und Unterordnung"!! Er beruft sich auch auf Art. 109 RV. und vergißt, daß dieser Rechtssatz durchbrochen wird durch Art. 130 I, durch die besonderen Interessen der Gemeinschaft an den Rechtspflichten der Beamten.

[2]) Vgl. Schulze-Simons: Rechtsprechung des Reichs-Disziplinarhofs 1926, S. 109, Anschütz und Giese wie oben, auch Hubrich S. 209. a. a. O.

[3]) Vgl. sten. Ber. S. 1497-98 (Dr. Düringer.)

[4]) Vgl. die Formulierung im Verfassungsausschuß, 1. Lesung (vorgängige Vorführung) bei Ebers Verfassung 1919 sowie den Verfassungsentwurf § 32,2: Eine Zensur insbesondere eine Vorprüfung der Theater- und Lichtspielvorführungen. . . .) Rothenbüchers Ansicht a. a. O. S. 24 ist unbegründet. Richtig die herrschende Lehre, auch DJZ. 28 S. 226.

1920) und für Schmutz- und Schundliteratur (Reichsgesetz vom 18. 12. 1926 zur Bewahrung der Jugend vor Schmutz- und Schundliteratur).

Für außergewöhnliche, politisch unruhige Zeiten hat der Staat sich von altersher außerordentliche Maßnahmen zur Aufrechterhaltung seiner Rechtsordnung geschaffen. Dies ist heute die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen nach Maßgabe des Art. 48 R. V. Der Reichspräsident (bei Gefahr im Verzug auch die Landesregierung für ihr Gebiet) kann unter ministerieller Billigung und Verantwortlichkeit, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, zur Wiederherstellung geordneter Zustände die Art. 118, 123, 124 zusammen oder einzeln in ihrem Gesamtumfang oder in Bezug auf einzelne Bestimmungen außer Kraft setzen und damit diese Freiheitssphäre des Bürgers überhaupt ertöten zu Gunsten der vollziehenden Gewalt. Diese kann solchenfalls ohne Rücksicht auf die besonderen Schranken, z. B. des Reichsvereinsgesetzes, des Reichspreßgesetzes, alle Arten und Gelegenheiten zur Meinungskundgebung lediglich auf Grund ihres freien, zweckgebundenen Ermessens untersagen und unmöglich machen, sei es in Form von Verordnungen, Verfügungen und Einzelmaßnahmen oder aber auch durch unmittelbare Gewalt![1]) Tatsächlich hat der Reichspräsident von der Aufhebung dieser Grundrechte verschiedentlich Gebrauch gemacht, so insbesondere durch die Verordnung vom 13. 1. 1920, 11. 4. 1920, 24. 3. 1921 und 26. 9. 1923.

Diese Diktaturgewalt des Reichspräsidenten wird allein behindert durch das Kontrollrecht des Reichstages, der die Aufhebung seiner Maßnahmen verlangen und im Weigerungsfalle gemäß Art. 59 R. V. gegen den Reichspräsidenten vorgehen kann.

Die Maßnahmen der Landesregierung muß diese auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstages selbst wieder aufheben (Art. 48 IV Satz 2). Im Weigerungsfalle können die Reichsorgane die Aufhebung auf Grund der Art. 15, 19, 13 II erzwingen oder sie können durch Verordnung des Reichspräsidenten, als des Inhabers der Diktaturgewalt, oder durch Reichsgesetz beseitigt werden.

---

[1]) Vgl. dazu auch Grau, die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen, Berlin 1922.

§ 5. Die Bedeutung des Aufrufes des Rates der Volksbeauftragten vom 12. 11. 1918.

Die staatliche Rechtsordnung, auf deren Boden die Reichsverfassung von 1919 entstand, war wie bekannt, nicht mehr der monarchische Staat mit seiner konstitutionellen Verfassung, sondern ein revolutionäres Rechtsgebilde, die Rätediktatur. Von ihrem Wirken ist die Meinungsfreiheit entscheidend beeinflußt. Am 12. November 1918 erließ der sogenannte Rat der Volksbeauftragten einen „Aufruf an das deutsche Volk" und verkündete darin „mit Gesetzeskraft" unter anderem folgendes: Z. 2: Das Vereins- und Versammlungsrecht unterliegt keiner Beschränkung, auch nicht für Beamte und Staatsarbeiter.

Z. 3: Eine Zensur findet nicht statt.

Z. 4: Meinungsäußerung in Wort und Schrift ist frei.

Diese Verordnung ist in Übereinstimmung mit der herrschenden Ansicht[1]) als rechtsgültig anzusehen, da sie von der gesetzgebenden, weil im tatsächlichen Besitz der Macht befindlichen und vom Volke anerkannten[2]) Staatsgewalt, erlassen wurde. Der Text des „mit Gesetzeskraft verkündeten" Aufrufs läßt keinen Zweifel darüber, daß der Rat damit Bürger und Behörden, nicht bloß den Gesetzgeber[3]) bindendes Recht setzen und noch weniger ein bloßes Regierungsprogramm aufstellen wollte[4]).

Scheinbar räumt diese Verordnung mit sämtlichen Schranken der Meinungsfreiheit auf, aber nur scheinbar. Sie bedarf einer streng restriktiven Auslegung. Auch die Rätediktatur hat sicherlich nicht verbotene politische Umtriebe und Geheimverbindungen zulassen wollen. Man kann unbedenklich unterstellen, daß sie den Schutzwall des Strafrechts, dessen jeder Staat ohne Unterschied der Staatsform in seinem ureigensten Interesse bedarf, hat unberührt lassen wollen. Andererseits geht unverkennbar die Tendenz des Aufrufes dahin, alle wirklich und lediglich einengenden Schranken, insbesondere die polizeilichen auf dem Gebiet des Vereins- und Versammlungsrecht, ja hier selbst die disziplinarrechtlichen für Beamte, aufzuheben. Sie haben vorübergehend ihre Gültigkeit verloren. Erst

---

[1]) Vgl. Stier-Somlo: Reichs- und Landes-Staatsrecht 1924, S. 217 ff. sowie R. G. E. i. St. Bd. 56, S. 183.

[2]) Die Behörden und das Heer haben sich ihr zur Verfügung gestellt, die Soldaten- und Arbeiterräte ganz Deutschlands haben sie als Regierungsorgane anerkannt.

[3]) So Giese: Jur. Wochenschrift 1921, S. 1092.

[4]) So das Preuß. K. G. im Jahrb. d. Entsch. d. K. G. Bd. 52, S. 310.

durch die neue Reichsverfassung wurde hier Wandel geschaffen. Das Wort allgemeine Gesetze im Art. 118 gibt, wie wir sahen, zu erkennen, daß die disziplinargesetzlichen Schranken von Bestand bleiben sollten. Art. 130 I betont dies ebenfalls ausdrücklich. Andererseits sind die rein polizeilichen Beschränkungen der Vereinsfreiheit und Versammlungsfreiheit, soweit sie durch den Aufruf aufgehoben sind, durch die Reichsverfassung mit geringen Abweichungen gleichfalls verboten.

Die Reichsverfassung von 1919 hat also den bedenklichen Rechtszustand, den die Rätediktatur geschaffen hatte, im Interesse der staatlichen Ordnung korrigiert.

---

§ 6. Die Grenzen des Strafrechts.

Das Strafrecht gilt für alle Staatsbürger gleichmäßig und setzt auf dem Gebiet der Meinungsfreiheit keine besonderen Pflichten für Beamte.

Zwei Gruppen von Meinungsäußerungen treten aus der Zahl aller Einzelbestimmungen in dem Kriminalrecht, das im wesentlichen im Strafgesetzbuch geregelt ist, hervor, das sind die sogenannten Beschimpfungs- und Aufforderungsdelikte [1]). Den Beschimpfungsdelikten ist wesentlich die Kundgebung der Mißachtung gegenüber anderen Personen oder bestimmten Rechtsgütern. Hierzu gehört die Gotteslästerung, d. h. die Ärgerniserregung durch öffentliche Beschimpfung Gottes und göttlicher Dinge, die Beschimpfung der Religionsgesellschaften und ihrer Glaubenslehre, § 166 St. G. B. Das alltäglichste Beschimpfungsdelikt ist die gewöhnliche Beleidigung des § 185 St. G. B. Sie ist ein Werturteil über die Ehre, d. h. den Wert, den eine Person kraft ihrer Eigenschaften und Leistungen zur Erfüllung ihrer spezifischen sozialen Aufgabe hat [2]). Die Strafbarkeit des Werturteils beruht entweder auf der unzulässigen Form der Äußerung (Schimpfworte, Karikaturen) oder dem sachlichen Inhalt derselben (Übertreibungen). Schärfer wird geahndet die Beleidigung

[1]) Diese Einteilung geht von Kern: Die Äußerungsdelikte 1919, aus.
[2]) Vgl. auch Wachenfeld: Lehrbuch des Strafrechts, S. 353 und die herrschende Lehre.

eines fremden Staatsoberhauptes (§ 103 St. G. B.), eines ausländischen [1]), bei dem Reich, einem Lande oder einer Hansestadt beglaubigten Gesandten (§ 104 St. G. B.).

Auch das Erzählen und Verbreiten von Tatsachen, die geeignet sind, einen andern verächtlich zu machen oder in der öffentlichen Meinung herabzusetzen, stellt das Gesetz, obschon sie wahr sind, der gewöhnlichen Beleidigung des § 185 gleich, wenn aus der Form der Erzählung oder den Umständen, unter denen sie erfolgt [2]), hervorgeht, daß der Äußernde den andern herabsetzen will (§ 192 St. G. B.).

In gewissen Einzelfällen hat das Gesetz die Strafbarkeit einer an sich vorliegenden Beleidigung ausdrücklich ausgeschlossen (§ 193 St. G. B.). Aus der Erwägung, daß die Fortschritte und Erfolge der Kunst und Wissenschaft und des Gewerbes wegen des Wertes ihrer Erzeugnisse und Ergebnisse Gegenstand einer öffentlichen Kritik zu allgemeinem Nutzen sind und sein müssen und sich hierbei abfällige Werturteile über derartige Leistungen garnicht ausschließen lassen, sind tadelnde Urteile über wissenschaftliche, künstlerische und gewerbliche Leistungen straffrei (§ 193 Satz 1). Gleichfalls muß straffrei bleiben, wer in Wahrnehmung berechtigter Interessen beleidigt (§ 193 Satz 2). Es gibt Zwangslagen, in welchen man seine Rechte nicht anders durchsetzen kann, als durch Beleidigungen Dritter. „In Wahrnehmung berechtigter Interessen" handelt nach herrschender Lehre [3]), wer für eine ihn selbst nahe angehende Angelegenheit kämpft, die nicht im Widerspruch mit Recht und Sitte steht, wenn die Verletzung der fremden Ehre als ein durch die Umstände des konkreten Falles gebotenes Mittel zur Wahrnehmung des Interesses erscheint [4]).

Mißachtende Äußerungen, die zwecks Ausführung oder Verteidigung von Rechten gemacht werden, stehen der Wahrnehmung eines berechtigten Interesses gleich. Hier kommen vornehmlich Beleidigungen in Frage, die von Parteien und beauftragten Anwälten in Zivil- oder Strafprozessen, auch im Laufe der Vorbereitung oder

---

[1]) Vgl. Frank: Komm. z. St. G. B. § 104 Anm. 1.

[2]) Vgl. das Beispiel bei Frank a. a. O. § 192 A. 1. (Jemand erzählt an offener Hochzeitstafel von den früheren intimen Beziehungen zu der jungen Frau).

[3]) Vgl. Ebermayer: Komm. z. St. G. B. zu § 193, S. 511.

[4]) Das R. G. hat z. B. das berechtigte Interesse verneint: Bei Sensationsmeldungen eines Redakteurs (Bd. 36 S. 423), bei Angriffen auf politische Gegner zum Zwecke der Bloßstellung der Gegenpartei (Bd. 40, S. 103), bei Besprechung von Vorkommnissen des politischen Lebens in der Presse (Bd. 23, S. 285).

Sicherung der geltend gemachten Rechte gebraucht werden, z. B. eine Partei bezweifelt die Glaubwürdigkeit eines Zeugen.

Für Beamte ist der nachstehende Kreis der straflosen Beleidigungen beachtlich. Der Vorgesetzte hat die Pflicht, über die Amtsführung und die sonstigen Pflichten der Beamten zu wachen. Seine Stellung nötigt ihn dazu, durch Rügen und Vorhaltungen Pflichtverletzungen der Untergebenen zu bestrafen. Selbst wenn derartige Äußerungen den Charakter von Beleidigungen haben, sind sie straffrei. Natürlich müssen diese Rügen unzweideutig aus der Disziplinargewalt des Vorgesetzten fließen. Soweit der Vorgesetzte als Privatmann zum Privatmann sich gegenüber dem Untergebenen mißachtend äußert, steht ihm der Schutz des § 193 St. G. B. nicht zur Seite.

Auch da, wo der Beamte auf Grund seiner Amtstätigkeit und seiner Dienstgeschäfte zur Beurteilung von Fähigkeiten und Eigenschaften dritter Personen genötigt ist, sind die engen Schranken der Beleidigung zurückgedrängt, aber auch nur da, wo der Beamte als Organ des Gemeinwesens in seinem Geschäftsbereich handelt. Dienstliche Anzeigen oder Urteile von Seiten eines Beamten, die abfällige oder tadelnde Bemerkungen über andere enthalten, sind unter den Schutz des § 193 gestellt. Praktisch vergeht wohl kein Tag, an dem nicht in den Berichten der Kriminalpolizei und ihren Anzeigen eine Charakteristik der Persönlichkeit von Verbrechern und von Zeugen, die in solchem Verfahren eine Rolle spielen, mit allen möglichen persönlichen mißachtenden Bemerkungen gegeben wird. Richterliche Urteile enthalten nicht selten eine abfällige Kritik an dem Verhalten und der Persönlichkeit von Angeklagten oder Zeugen, vor allem im Strafrecht. Sie alle sind grundsätzlich straflos.

Eins muß jedoch in allen Fällen des § 193 St. G. B. beachtet werden. Wenn jemand seine Mißachtung, mag er Vorgesetzter oder Untergebener sein, gerade durch die bewußte Ungebühr von Form und Umständen zum Ausdruck bringt, bleibt er trotz des § 193 strafbar nach § 192 St. G. B. [1]).

Weniger das Moment der Unsachlichkeit, als vielmehr der Steigerung der Meinungsäußerung bis zur offenen Aufwiegelung der Bevölkerung gegen die Verfassung und die Rechtsordnung im allgemeinen ist das Kennzeichen der Aufforderungsdelikte, die zerstreut in einzelnen Gesetzen aufgeführt sind, so z. B. die Aufforderung zum Hochverrat § 85 St. G. B., die Aufforderung zum Widerstand

[1]) Vgl. Frank a. a. O. zu § 193 A. IV.

gegen die Staatsgewalt § 110 St. G. B., die Klassenverhetzung § 130 St. G. B. und die Anreizung zum Sprengstoffvergehen § 10 Reichssprengstoffgesetz.

§ 7. Die Pflichten der Beamten zu Gehorsam, Amtsverschwiegenheit und Treue.

Die Beamten sind die Organe des Staates. Durch sie handelt, wirkt und funktioniert er. Das öffentlich rechtliche Dienstverhältnis erfaßt daher die ganze Persönlichkeit der Beamten innerhalb und außerhalb ihrer dienstlichen Tätigkeit. Sie nehmen zwar teil an den allgemeinen staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten, jedoch legt ihnen die enge Verbundenheit mit dem Staat bezw. dem politischen Gemeinwesen, dem sie dienen, darüber hinaus noch besondere Pflichten auf, welche durch die Natur ihres Unterwerfungsverhältnisses geboten und bedingt sind. Diese Pflichten beginnen mit der Begründung, gelten für die Zeit nach dem Eintritt des Dienstverhältnisses und endigen mit dem Ausscheiden des Beamten aus dem Staatsdienst [1]).

In unzähligen einzelnen Disziplinargesetzen, Verordnungen, Dienstinstruktionen sind die Amtspflichten, verschieden nach den Gattungen, Gruppen und Stufen der einzelnen Beamten festgelegt. Für Reichsbeamte sind die Bestimmungen des Reichsbeamtengesetzes vom 31. 3. 1873 in der Fassung vom 18. 5. 1907 maßgebend. Für Mecklenburg-Schwerin kommt die Verordnung betreffend die Dienstvergehen der nichtrichterlichen landesherrlichen Beamten vom 3. Mai 1907 mit der Abänderung durch das Gesetz vom 2. 11. 1921, und bezüglich der Beamten der Stadt- und Landgemeinden sowie der übrigen kommunalen Selbstverwaltungskörper die Verordnung vom 21. 5. 1920 betreffend die Dienstvergehen der mittelbaren Staatsbeamten in Betracht, das die Anwendbarkeit des Gesetzes vom 3. 5. 1907 bezw. 2. 11. 1921 auf diese ausspricht.

[1]) Jedoch kann nach der Auflösung des Gewaltverhältnisses im Disziplinarverfahren auf Verlust des Amtstitels und des Pensionsanspruches erkannt werden, z. B. in Preußen. Vgl. Klüber: Die Grundzüge des Beamtenrechts, Verw. Arch. 1926, Bd. 31, S. 175, A. 219. Das Beamtenverhältnis endigt durch Tod, Entlassung, Kündigung oder Zeitablauf.

Es ist unmöglich, alle einzelnen Pflichten aller Beamten in den tausend Gesetzen und Dienstinstruktionen an dieser Stelle zu behandeln. Hier genügt es, den für alle Beamten aus dem Wesen ihres Dienstverhältnisses folgenden gemeinsamen grundlegenden Pflichtenkomplex darzustellen, der für die Meinungsfreiheit von Bedeutung ist. Das sind die drei Grundpflichten des Gehorsams, der Amtsverschwiegenheit und der Treue, die jedes Dienstverhältnis beherrschen müssen.

Die Gehorsamspflicht erfordert, daß den Gesetzen des Staates und seiner Verfassung, den Anordnungen und Dienstbefehlen der übergeordneten Behörden Folge geleistet wird. Sie ist eine unerläßliche Voraussetzung für ein einheitliches, reibungsloses Zusammenarbeiten im Staatsbetrieb. Sie gilt nicht allein im internen Dienstbetrieb, sondern auch im Privatleben des Beamten, soweit durch letzteres dienstliche Interessen berührt werden. Blinder Gehorsam wird von dem Staatsdiener nicht verlangt. Eine gewisse Bewegungsfreiheit in der Beurteilung seiner Amtshandlungen auch gegenüber seinem Vorgesetzten muß ihm zugestanden werden. Natürlich geht es zu weit, wollte man ihm erlauben, bei jeder nur passenden Gelegenheit die Anordnungen seines Vorgesetzten zu kritisieren und diesem die eigene Stellungnahme jedesmal mitzuteilen und zu begründen. Darunter würde der Dienstbetrieb leiden. Wohl hat er gelegentlich das Recht, in dienstlichen Angelegenheiten seine abweichende Ansicht gegenüber der vorgesetzten Behörde zu betonen, z. B. bei offenbar irrtümlichen Anordnungen oder einem Versehen des Vorgesetzten. Im Einzelfall wird das beiderseitige Taktgefühl entscheiden müssen, ob und in welchem Umfange solche dienstlichen Meinungsäußerungen zulässig sind. [1]) Lebhaft erörtert worden ist früher die Frage, wie weit der untergeordnete Beamte, insbesondere an der Gesetz- und Rechtmäßigkeit eines Dienstbefehls Kritik üben und demgemäß den Befehl ausführen oder verweigern darf. In Judikatur und Literatur wird heute zumeist der Standpunkt vertreten, daß den Beamten ein Prüfungsrecht in vier Punkten zusteht, nämlich, ob der Dienstbefehl innerhalb der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit 1. des Vorgesetzten, 2. des Untergebenen liegt, 3. ob der Befehl in der vorgeschriebenen Form erlassen ist und 4. ob er nicht einem Straf- oder Verbotsgesetz zuwiderläuft [2]). Im letzten

[1]) Vgl. Brandt, Beamtenrecht S. 475 ff.
[2]) O. V. G. Bd. 12, S. 426.

Punkte muß man sogar eine Prüfungs- und Äußerungspflicht [1]) des Beamten statuieren. Unzulässig ist dagegen die Prüfung, ob der Befehl materiell richtig oder zweckmäßig ist. Die Vermutung spricht für die materielle Richtigkeit des Dienstbefehls. In jedem Fall handelt der Beamte, der von seinem Prüfungsrecht Gebrauch macht, auf eigene Gefahr. Wer nicht zum Gehorsam verpflichtet zu sein glaubt, darf dies in angemessener sachlicher Form seinem Vorgesetzten zum Ausdruck bringen [2]). Unberechtigte Gehorsamsverweigerung ist ein Dienstvergehen.

Auf der andern Seite steht dem Vorgesetzten unbeschränkt das Recht zu, an dem Verhalten und den Leistungen seiner Untergebenen Kritik zu üben, sie zurechtzuweisen und ihnen seine Meinung zu sagen.

Hand in Hand mit der Subordination geht die Pflicht zu einem achtungswürdigen Verhalten in und außer dem Amt, [3]) die sich aus der repräsentativen Stellung des Beamten ergibt. Diese tritt in seinem Verhalten zum Vorgesetzten und anderen Inhabern öffentlicher Ämter in den Vordergrund. Sie folgt, wo sie in dem Beamtengesetz nicht besonders ausgesprochen ist, unmittelbar aus dem Prinzip der Über- und Unterordnung [4]) und dem Wesen des Dienstverhältnisses. Das mißachtende Verhalten gegenüber anderen Beamten, auch untergeordneten und gleichgestellten, widerstrebt den Interessen des Beamtentums und den staatlichen Interessen [5]).

Nach der Judikatur gehören hierhin der unberechtigte Vorwurf gegenüber einem Vorgesetzten, er habe sich unpassend und dienstwidrig benommen [6]), versteckte Andeutungen über die Geringwertigkeit von im Kriege oder nach dem Kriege an andere Beamte verliehene Heeresauszeichnungen und hämische Bemerkungen darüber [7]), offene und versteckte Anfeindungen wegen angeblicher Pflichtwidrigkeiten des Vorgesetzten, [8]) das geflissentliche Versagen des Grußes und überhaupt die Nichtbeobachtung der üblichen Verkehrsformen gegenüber einem Vorgesetzten, [9]) die unbotmäßige und überhebliche

---

[1]) In Abstimmungen bei kollegialischer Beschlußfassung kommt eine Gehorsamspflicht natürlich nicht in Frage, vgl. auch Seite 85.
[2]) Vgl. O. V. G. Bd. 51, S. 437.
[3]) Vgl. § 10 R. B. G.
[4]) Vgl. O. V. G. Bd. 55, S. 468, Bd. 14, S. 407.
[5]) Vgl. O. V. G., Bd. 42, S. 429.
[6]) Entsch. d. R. Dis. Hf. bei Schulze-Simons S. 133.
[7]) Ebenda S. 163.
[8]) Ebenda S. 506.
[9]) Ebenda S. 161.

Art der Kritik von angeblichen Mißständen in der übergeordneten Behörde.[1]) Eine rein sachliche Kritik an Unzuträglichkeiten im Staatsbetrieb ist keinem verwehrt; will er ihnen abhelfen, muß er in der erforderlichen Form vorstellig werden. Ferner setzt sich in Widerspruch mit seiner Achtungspflicht, wer sich weigert, unter einem bestimmten Beamten Dienst zu tun, wer in herausforderndem Ton von seinem Vorgesetzten ein bestimmtes Verhalten verlangt,[2]) wer an der Würdigkeit und Fähigkeit seines Vorgesetzten Kritik übt und ihm zum Ausdruck bringt, daß er seine Stelle nicht auszufüllen vermöge.[3]) Andererseits sind vertrauliche Bemerkungen über Unzuträglichkeiten in der vorgesetzten Behörde, von denen der Beamte erwarten darf, daß sie nicht weiter verbreitet werden, nicht als Achtungsverletzung zu werten.[4])

Eine schwere Pflichtverletzung bedeutet natürlich die offene Beleidigung von Vorgesetzten oder anderen öffentlichen Behörden. Sie erscheint auch dann nicht in günstigerem Lichte, wenn sie aus Anlaß einer Beschwerde, Gegenvorstellung oder Kritik begangen wird.[5]) Ohne Belang ist auch, ob dem Beleidiger strafrechtlich der Schutz des § 193 St. G. B. zur Seite steht (z. B. Wahrnehmung berechtigter Interessen,[6]) die Achtungspflicht ist und bleibt verletzt mag er selbst in einem Strafverfahren von der Beleidigung freigesprochen sein (vgl. auch § 77 R. B. G.) Das Disziplinarrecht soll eben gerade Unzuträglichkeiten im Beamtenkörper, soweit sie strafrechtlich nicht anzutasten sind, beseitigen.

Diese Achtungspflichten reichen über den internen Dienstbereich hinaus und liegen dem Beamten auch außerdienstlich ob. Ein Beamter, der wiederholt sich Beleidigungen von Privatpersonen zu Schulden kommen läßt, besonders wenn er dieserhalb bestraft wird, verletzt die Achtungspflichten, die sein Amt ihm auferlegt.

Den Vorgesetzten trifft diese Achtungspflicht in gleicher Weise im Verkehr mit anderen öffentlichen Behörden. Im Umgang mit seinen Untergebenen muß er ebenfalls in seinen Äußerungen auf angemessene Formen bedacht sein.

Der zweite Grundpfeiler im Pflichtenkreis der Beamten ist die Amtsverschwiegenheitspflicht. „Über die vermöge seines Amtes ihm

---

[1]) Ebenda S. 170.
[2]) Ebenda S. 162.
[3]) Vgl. Preuß. Verw.-Bl. Bd. 44, S. 101 1922/23.
[4]) Vgl. R. Dis. Hof bei Schulze-Simons S. 177.
[5]) Ebenda S. 210.
[6]) Vgl. Pr. Verw.-Bl. Bd. 47, S. 69.

bekannt gewordenen Angelegenheiten, deren Geheimhaltung ihrer Natur nach erforderlich oder von seinem Vorgesetzten vorgeschrieben ist, hat der Beamte Verschwiegenheit zu bewahren, auch nachdem das Dienstverhältnis aufgelöst ist" [1]), bestimmt § 11 R. B. G. Diese Umgrenzung des Begriffs ist derartig zutreffend, daß man sie grundsätzlich allgemein für alle Beamtengesetze gelten lassen kann [2]). Diese Pflicht erstreckt sich zunächst auf Angelegenheiten, die nur zur Kenntnis des einen bestimmten staatlichen Geschäftsbereich, das Amt, wahrnehmenden Beamten bestimmt sind und diesem gerade durch die Innehabung dieses Amtes notwendig bekannt werden. Was diesem rein zufällig oder privatim von anderen Beamten erzählt wird, fällt nicht darunter. Was er doppelt, auf der einen Seite aus seiner amtlichen Tätigkeit, und außerdem noch von privater Seite erfährt, darüber muß er grundsätzlich ebenfalls verschweigen, da sonst ein solches Gerede durch seinen Mund eine besondere Bedeutung erlangt, es sei denn, daß es allgemein als feststehende Tatsache bereits bekannt ist. Darüber, welche von den zur Kenntnis des Beamten gelangenden Angelegenheiten geheim zu halten sind, kann bei Vorliegen einer dienstlichen [3]) Anweisung kein Zweifel sein. Zweifelhaft kann dies nur bei den Dingen sein, die „ihrer Natur nach" als Amtsgeheimnis zu wahren sind. Das freie Ermessen des Beamten wird darauf abstellen müssen, ob normaler Weise durch die Bekanntgabe dieser Tatsachen den Interessen des Reiches oder Staates Nachteile bereitet werden, ob die Bekanntgabe den staatlichen Zwecken der Förderung des allgemeinen Wohls der einzelnen Bürger widerspricht, das Vertrauen zu den Beamten und Behörden beeinträchtigen und die Interessen der mit ihnen in Verkehr Tretenden gefährden kann [4]).

Die Geheimhaltung erfordert sowohl ein negatives Schweigen, d. h. Sich-nicht-äußern über solche Angelegenheiten gegenüber Unbefugten wie auch die üblicher Weise erforderliche Verhinderung der Kenntnisnahme seitens solcher (verschließen, versiegeln).

Die Mitteilung von solchen Angelegenheiten an andere Beamte und Behörden, sei es desselben sachlichen Dienstzweiges oder eines fremden Geschäftskreises, aus amtlichen Gründen oder auch an nichtstaatliche Organisationen und deren Vertreter, soweit sie auch im staatlichen Interesse tätig sind, wie z. B. Säuglingsfürsorge, Wohl-

[1]) Vgl. auch Rheinbaben, die preuß. Disziplinargesetze S. 62. A. 4.
[2]) Vgl. Klüber a. a. O. S. 183.
[3]) Das gleiche gilt für gesetzliche Vorschriften z. B. Wahl-, Beratungsgeheimnis.
[4]) So R. G. St. Bd. 41, S. 4 zitiert bei Klüber a. a. O. S. 184.

fahrtspflege, Fürsorge für entlassene Gefangene, die in der Regel nicht ohne solche Kenntnisse wirken können, ist nicht als eine Verletzung des Amtsgeheimnisses anzusehen, sie muß jedoch geeignet sein, solchen Zwecken zu dienen [1]). Auch an Privatpersonen, z. B. solche, die im politischen Leben stehen, können unter Umständen Tatsachen des Amtswissens mit Recht bekannt gegeben werden, wenn sich dies aus einem besonderen, höheren staatlichen Interesse aus Zweckmäßigkeitserwägungen empfiehlt, oder an die Presse zwecks Information über auswärtige Angelegenheiten. In solchen Fällen muß man aber eine bestimmte dienstliche Erlaubnis des leitenden Beamten für nötig erachten.

Die Tatsachen, die der Amtsverschwiegenheitspflicht unterliegen, brauchen nicht immer auf ewige Zeit verschwiegen zu werden. Das Interesse, das z. B. der Staat im Kriege an der Geheimhaltung einer Niederlage hat, kann nach Friedensschluß wegfallen, und unterliegt dann natürlich diese Tatsache nicht mehr der Amtsverschwiegenheit.

Eine Entbindung von der Amtsverschwiegenheitspflicht kann jeder Zeit durch die vorgesetzte Behörde erfolgen. Sich selbst kann der Beamte darüber hinwegsetzen, wenn er in Wahrnehmung eigener Interessen gegen den Staat oder zu seiner Verteidigung im Zivil-, Straf- oder Disziplinarverfahren, falls er in seiner Eigenschaft als Beamter kämpft, handelt [2]).

Für bestimmte Beamtenkategorien besteht eine erhöhte Verschwiegenheitspflicht, deren Verletzung strafrechtlich geahndet wird. Zunächst bei den Beamtengruppen, deren Funktion im wesentlichen in der Übermittlung von Nachrichten besteht, nämlich bei den Post- und Telegraphenbeamten. Postbeamte, die dritten Personen die Eröffnung oder Unterdrückung der der Post anvertrauten Briefe in anderen als den im Gesetz vorgesehenen Fällen gestatten oder selbst solche Handlungen vornehmen — Verletzung des Postgeheimnisses —, werden gemäß § 354 St. G. B. bestraft. Telegraphenbeamte, die die einer Telegraphenanstalt anvertrauten Depeschen in anderen als den im Gesetz vorgesehenen Fällen eröffnen oder unterdrücken oder von ihrem Inhalte einen Dritten rechtswidrig benachrichtigen oder anderen solche Handlungen gestatten, werden gemäß § 355 I St. G. B. mit Gefängnis bestraft. Das gleiche gilt bezüglich Nachrichten, die durch eine zu öffentlichen Zwecken dienende Fernsprechanlage vermittelt werden, § 355 II St. G. B. Den Bruch des diplomatischen

[1]) Vgl. zu dieser Frage und zum folgenden von Calcker: Die Amtsverschwiegenheit im deutschen Staatsrecht in der Festgabe für Otto Mayer 1916.

[2]) Vgl. Piloty: Bayer. Staatsrecht, Bd. 1, S. 715.

Amtsgeheimnisses, der in der Mitteilung von den den Beamten des Auswärtigen Amtes anvertrauten oder zugänglichen Schriftstücken oder in der Mitteilung einer den betreffenden Beamten von seinem Vorgesetzten erteilten Anweisung oder deren Inhalt besteht, bedroht § 353a St. G. B. mit Gefängnis oder Geldstrafe.

Aus der Geheimhaltungspflicht folgt das Recht aller Reichs-, Landes- und Kommunalbeamten zur Zeugnisverweigerung vor Gericht bezüglich Tatsachen, die der Verschwiegenheitspflicht unterliegen. Im Zivilprozeßrecht ist dies durch § 385 I Ziff. 5 Z. P. O. ausdrücklich ausgesprochen, im Strafprozeßrecht fehlt eine solche Vorschrift. Dafür ist aber gemäß § 53 St. P. O. [1]) das Fragerecht des Gerichts bei Vernehmung von öffentlichen Beamten, auch wenn sie nicht mehr im Dienst sind, beschränkt durch die Vorschrift, daß eine Vernehmung derselben über Gegenstände der Amtsverschwiegenheit nur mit Genehmigung ihrer vorgesetzten oder der zuletzt vorgesetzt gewesenen Dienstbehörde — bei Mitgliedern der Reichs- oder einer Landesregierung mit Genehmigung der Reichs- oder betreffenden Landesregierung — zulässig ist. Eine solche Genehmigung darf nur verweigert werden, wenn die Ablegung des Zeugnisses dem Reich oder einem Bundesstaat Nachteile bereiten würde. Unter diesen Voraussetzungen können der Reichspräsident und der Präsident eines deutschen Landes von sich aus im Zivilprozeß das Zeugnis verweigern (§ 376 Zif. 4 Z. P. O.)

Die Einholung eines gerichtlichen Sachverständigenerachtens von Beamten steht ihrer Vernehmung als Zeugen rechtlich gleich. (Vgl. die §§ 76 I, 53 II St. P. O. und die §§ 376, 402, 408 Z. P. O.) [2])

Bei außergerichtlichen Gutachten [3]), die ein Beamter erstatten will, ist in der Regel ebenfalls eine Genehmigungspflicht vorgeschrieben (vgl. § 12 R. B. G.)

Eine spezialisierte Verschwiegenheitspflicht kennt das Reichsbankgesetz vom 14. 3. 1875. Reichsbankbeamte sind gemäß § 39 verpflichtet, über alle einzelnen Geschäfte der Bank, besonders über die mit Privatpersonen und über den Umfang des den letzteren gewährten Kredites Schweigen zu beobachten.

---

[1]) Vgl. § 376 I Z. P. O.

[2]) Vgl. hierzu auch für Reichsbeamte § 12 R. B. G. in d. Meckl.-Schwer. Disziplinargesetzen fehlen nähere Bestimmungen.

[3]) Gelegentliche sachverständige Meinungsäußerungen sind keine Gutachten, dürfen aber auch die Amtsverschwiegenheitspflicht nicht verletzen vgl. Brand a. a. O. Seite 439.

Da, wo die Amtsverschwiegenheitspflicht in den einzelnen Beamtengesetzen nicht ausdrücklich statuiert ist, wie z. B. in Meckl.-Schwerin, gilt sie kraft Gewohnheitsrechts, was aus der allgemeinen Rechtsüberzeugung (vgl. die eben erwähnten Bestimmungen der St. P. O. und Z. P. O. über Zeugen- und Sachverständigenvernehmung), notwendig folgt.[1])

Die Grundlage aller Beamtenpflichten ist die Treupflicht. Im Amte alles zu unterlassen, was mit den Grundsätzen der Verfassung im Widerspruch steht und geeignet ist, den durch sie geschützten staatlichen Interessen und Einrichtungen Abbruch zu tun, bei allen Amtshandlungen das Interesse der Gesamtheit dem eigenen voranzustellen, und außerdienstlich sich im Interesse der staatlichen von ihm vertretenen Autorität die durch die amtliche Stellung gebotene Zurückhaltung aufzuerlegen, so läßt sich ihr Inhalt allgemein umschreiben. Während der Gehorsam auf die Erfüllung des staatlichen Willens gerichtet ist, besteht daneben die Treupflicht in der Wahrung der staatlichen Interessen.[2]) Sie ist die Quelle aller einzelnen Beamtenpflichten. Begründet mit der Anstellung wird sie feierlich bekräftigt durch den Diensteid.[3]) Sie ist nicht bloß gegenüber dem Gemeinwesen, dem der Beamte dient, zu beobachten, sondern muß von allen Beamten ohne Ausnahme gegenüber der Verfassung des Reichs[4]) und von den Landesbeamten auch gegenüber der Verfassung der Länder gefordert werden.

In der Monarchie kam der Treupflicht eine besondere Bedeutung zu. Die Treue wurde der Person des Monarchen geschworen, mit diesem verband dem Beamten ein besonderes persönliches Treuverhältnis, das ihn verpflichtete, sich rückhaltlos für die Sache des Königs bis zur Selbstaufopferung für ihn einzusetzen. Sie erforderte eine völlige, innerliche Hingabe an den Monarchen. Mit der Staatsumwälzung hat sie diesen Sinn verloren. Der Beamte wird jetzt auf die Verfassung vereidigt. Die Treupflicht bedeutet heute eine mehr äußerliche Bindung an die zum Schutze staatlicher Interessen geschaffene Verfassung und Gesetze, die die persönliche Überzeugung

[1]) Vgl. auch von Calker a. a. O. S. 142.

[2]) So Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches, Bd. I S. 459 sowie Radnitzky im Archiv des öffentl. Rechts Bd. 20 S. 120 ff.

[3]) Vgl. Arndt R. B. G. 1922 § 3. A. 1 „Ich schwöre Treue der Verfassung. . . . ."

[4]) Vgl. Art. 176 RV. u. die Verordnung des Reichspräsidenten vom 14/8. 1919, die die Formel des Reichsverfassungseides für alle Beamten vorschreibt. Vgl. dazu auch Wolfstieg a. a. O. S. 56 ff.

des Einzelnen völlig unberührt läßt [1]). Sie ist maßgebend für alle Lebensbeziehungen und Betätigungen des Beamten und tritt vor allem im politischen Leben schrankensetzend in Erscheinung.

---

§ 8. Die Gesinnungsfreiheit im allgemeinen.

Auf politischem Gebiet stehen die Beamten grundsätzlich den übrigen Staatsbürgern gleich. Die Treupflicht, die im Art. 130 I R. V. noch besonders hervorgehoben ist, zieht ihnen Schranken. Völlig frei sind sie in der Ausübung des Stimm- und Wahlrechts, das gemäß Art. 22, 17, 73 und 125 R. V. allen Deutschen uneingeschränkt nach Maßgabe der Wahlgesetze zukommt. Sie können wählen, was und wen sie wollen, sich wählen lassen als Anhänger jeder Parteirichtung und sich an jedem Volksbegehren und Volksentscheid beteiligen. Irgendwelche dienstlichen Anordnungen, bestimmte Parteien oder Personen zu wählen, oder nicht zu wählen, sind unzulässig, Amtspflichten stehen ihnen hier nicht hindernd im Wege. Darüber hinaus trifft aber eine weitere politische Betätigung auf gewisse Schranken.

Solange der Beamte im Dienst ist, d. h. solange er Amtsgeschäfte innerhalb oder außerhalb der Amtsräume oder unter Benutzung amtlicher Einrichtungen erledigt, muß jede politische Betätigung im Interesse des Dienstbetriebes unterbleiben. Die Entfaltung einer planmäßigen politischen Tätigkeit im Dienst, die Agitation für bestimmte Parteien ist gleichbedeutend mit einer Schädigung des geordneten Geschäftsganges und damit der staatlichen Interessen. Natürlich hindert ihn nichts, auch während der Arbeitszeit gelegentlich einer Unterhaltung mit Kollegen seine politische Meinung zu äußern. Im dienstlichen Verkehr mit dem Publikum gelten die gleichen Grundsätze. Parteipolitische Instruktionen oder Wünsche der Wähler, denen

[1]) Vgl. sten. Berichte Bd. 329, S. 2192: Ausführungen des Ministers Preuß. „seine staatsbürgerliche Freiheit, die Art. 118 enthält, wird davon (Treueid auf die RV.) in keiner Weise eingeschränkt oder berührt". So auch die Judikatur, Stier-Somlo a. a. O. Seite 613 ff. Meißner, die Reichsverfassung S. 187, und die herrschende Lehre. Verweigerung der Leistung des Diensteides in dieser Formel ist daher ein Dienstvergehen, auf das Dienstentlassung steht. Vgl. Brand a. a. O. S. 66. Zu weit geht Poetzsch-Heffter zu Art. 176 A. 4 wenn er aus der Treupflicht der RV. ein positives Eintreten für den republikanischen Staat fordert.

er sein Amt verdankt, dürfen sein amtliches Wirken nicht beeinflussen, Er ist „Diener der Gesamtheit".

Außerhalb des Dienstes kann jeder Beamte [1]) sich grundsätzlich politisch so viel betätigen, wie er will. Eine sachliche Kritik an der Republik und ihren Einrichtungen steht ihm jeder Zeit frei. Im monarchischen Staat war man wesentlich engherziger. Die obersten Disziplinargerichte haben damals schon unter Zugrundelegung des monarchischen Treuebegriffes die Zugehörigkeit zu einer an sich erlaubten Partei, die die Beseitigung der bestehenden Staats- und Gesellschaftsordnung anstrebte, als ein Dienstvergehen angesehen. In schroffer Kampfstellung zur Monarchie stand bekanntlich die sozialdemokratische Partei. Und so bedeutete denn damals auch nach Aufhebung des Sozialistengesetzes die Zugehörigkeit und das Bekenntnis zu derselben einen Verstoß gegen die Beamtenpflichten, [2]) ein Dienstvergehen. Alle öffentlichen Kundgebungen zugunsten dieser Partei waren dienstwidrig. Die damalige Auffassung ging sogar soweit, daß sie in einer garnicht bezweckten, sondern bloß verursachten objektiven Förderung dieser Partei ein Dienstvergehen sah, so z. B. in der amtlichen Empfehlung eines Kandidaten für irgend einen Vertrauensposten ohne Hinweis auf die Tatsache, daß der Empfohlene Sozialdemokrat war, [3]) ferner in der Bereitstellung eines Platzes zur Abhaltung einer sozialistischen Wählerversammlung, [4]) ja selbst in der wiederholten Stimmenthaltung bei Vornahme von Wahlen in der Gemeindevertretung seitens eines Gemeindevorstehers, die die Erwählung eines Sozialdemokraten zur Folge hatten, obwohl der Gemeindevorsteher nur deshalb nicht wählte, weil ihm keiner der Kandidaten genehm war. [5]) Welfische und dänische Parteigänger teilten das Schicksal der Anhänger der sozialdemokratischen Partei.

Nach dem heutigen Treuebegriff im republikanischen Staat ist das Bekenntnis und die Zugehörigkeit einer Partei, die nicht auf dem Boden der verfassungsmäßigen Staatsform steht, sei es selbst zur kommunistischen, [6]) durchaus mit den Pflichten eines Beamten vereinbar, von ihr darf nie die Anstellung im Staatsdienst abhängig gemacht werden (Art. 128 RV). Soweit dagegen der Beamte

[1]) Auch die Militärbeamten, gl. § 36 Reichswehrgesetz vom 23. 3. 1926.
[2]) Vgl. OVG. Bd. 56, S. 230, 58, S. 447.
[3]) Vgl. OVG. Bd. 58, S. 447.
[4]) Vgl. Entscheidung d. OVG im Ministerialblatt 1897 S. 92.
[5]) Vgl. OVG. Bd. 63, S. 468, 470.
[6]) Vgl. OVG. Bd. 77, S. 493.

darüber hinaus sich praktisch für die Bestrebungen von Parteien, die den gewaltsamen Umsturz der bestehenden Rechts- und Staatsordnung mehr oder weniger verhüllt betreiben, wie z. B. die kommunistische Partei, also für den ungesetzlichen politischen Kampf, einsetzt und sich in dieser Richtung betätigt, z. B. durch Teilnahme an der „Roten Armee", [1]) durch Aufruf zum Generalstreik im Auftrage der kommunistischen Partei [2]), verstößt er gegen seine Treupflicht.

Wie weit und ob überhaupt generell eine aktive Förderung der extremen Rechtsparteien der nationalsozialistischen Partei oder der völkischen Freiheitspartei ein Dienstvergehen bedeutet, ist zweifelhaft angesichts der Unklarheit ihrer politischen Ziele und der im Gegensatz zur kommunistischen Partei im Parteiprogramm nicht ausgesprochenen gewaltsamen Beseitigung der Staatsordnung. Zur Prüfung dieser Frage wird es einer Betrachtung der gesamten Umstände der Betätigung bedürfen, z. B. ob der Beamte kleinen Gruppen innerhalb dieser Parteien angehört, die den gewaltsamen Umsturz betreiben und propagieren oder sonstige ungesetzliche Maßnahmen gegen die leitenden Regierungsmitglieder planen und ausführen (Hitlerputsch-Organisation C) u. s. w. Eine politische Betätigung, die zwischen dem reinen Bekenntnis zu einer den gewaltsamen Umsturz der bestehenden Staatsordnung betreibenden Partei und einer aktiven Betätigung im obigen Sinne liegt, wie z. B. die Beitragszahlung, die leitende Parteistellung, das Halten von politischen Vorträgen innerhalb der Partei, ist grundsätzlich nicht schon als eine Amtspflichtverletzung anzusehen, sondern es muß auch hier das Gesamtverhalten, die einzelnen Umstände, Zeit, Ort und Form der Betätigung dahin geprüft werden, ob es mit seinen Amtspflichten vereinbar ist. [3]) Der aktiven Betätigung im Sinne eines gewaltsamen Umsturzes der Verfassung im innerpolitischen Parteileben muß die Tätigkeit in deutschfeindlichen Organisationen, wie sie z. B. in den polnischen, dänischen, oberschlesischen und schleswigschen Grenzländern bestehen — auch die Separatistenbewegung im Rheinland gehört dahin— gleichgestellt werden. Denn sie bedeutet eine bewußte Schwächung der Interessen des deutschen Reiches, zu deren Vertretung gerade der Beamte in erster Linie berufen ist. Zu Beginn

[1]) Vgl. D. J. Z. Bd. 24, S. 832 (Hölz in Sachsen.)
[2]) Vgl. OVG. Bd. 78, S. 446 ff.
[3]) Vgl. OVG. Bd. 78, S. 455.

des Krieges und im Kriege selbst hat der Reichsdisziplinarhof verschiedentlich [1]) franzosenfeindliche Kundgebungen als Verstoß gegen die Pflichten eines Beamten, zu denen auch die Wahrung der Nationalen Würde gehört, geahndet. Allerdings hält er derartige Sympathiekundgebungen, wenn sie aus Furcht vor sonst zu erwartenden schweren wirtschaftlichen Schädigungen, also in einer gewissen Zwangslage, beim Einrücken des fremden Militärs geschehen sind, für entschuldbar. Natürlich kann sich niemand darauf berufen, daß er solche politische Tätigkeit lediglich als Privatmann in seinen freien Mußestunden entfaltet habe. Denn das Beamtenverhältnis erfaßt die ganze Lebensführung des Beamten, auch sein Privatleben. [2]) Dadurch, daß er später von dem umstürzlerischen oder deutschfeindlichen Organisationen, die er zunächst aktiv unterstützt hatte, abrückt, wird das Dienstvergehen nicht aus der Welt geschafft. [3])

Parteien, die auf gesetzlichem Wege eine Abänderung der Staatsform zu erreichen suchen, darf grundsätzlich auch der Beamte unterstützen. Eine solche politische Tätigkeit bedarf aber nach der formellen Seite eine taktvolle Rücksichtnahme auf seine amtliche Stellung, vor allem der Sachlichkeit und loyalen Zurückhaltung. Sie darf nie in persönliche Gehässigkeit, Verhetzung, Übertreibung und Entstellung ausarten, gleichgültig, wo und vor wem sie stattfindet. Er muß stets im Auge behalten, daß er durch sein politisches Wirken weder Bürger noch Beamte abtrünnig machen darf von ihren allgemeinen staatlichen Pflichten und daß er das Verantwortungsbewußtsein seiner Berufsgenossen nicht untergräbt oder das allgemeine Vertrauen auf ein unparteiisches Walten der Beamtenschaft nicht unterwühlt. Er darf nicht wahllos die Gelegenheit zur parteipolitischen Betätigung ergreifen, z. B. nicht auf offener Straße Wahlagitation treiben. [4]) Der Grad der Zurückhaltung wird grundsätzlich nach dem Rang seines Amtes und seinen Funktionen zu beurteilen sein. Ein Regierungsbaurat wird sich politisch freier bewegen können als ein Regierungspräsident, ein beamteter Aktenträger freier als ein Polizeiwachtmeister. Je mehr ein Beamter aus dienstlichen Gründen im öffentlichen Leben hervortreten muß, desto größer ist die Zurückhaltung, die er üben muß, um alles zu

[1]) Vgl. R. Dis. Hof bei Schulze-Simons, S. 191, 193 ff. (Flaggen in französischen Farben beim Einzug der Franzosen, abfällige Bemerkungen über deutsche Siege und amtliche deutsche Heeresberichte etc.)
[2]) Vgl. O. V. G. Bd. 55, S. 468 ff.
[3]) Vgl. O. V. G. Bd. 78, S. 448.
[4]) Vgl. O. V. G. Bd. 14, S. 404.

vermeiden, was den Anschein einer parteiischen Amtsführung erwecken könnte. Aus diesem Grund, nämlich allen begründeten Zweifeln in die absolute Unparteilichkeit und Objektivität seiner Amtsführung aus dem Wege zu gehen, muß vor allem der Richterstand sich große Beschränkungen im politischen Leben auferlegen.

Politische Beamte, d. h. solche, die mit der Ausführung von Regierungsakten betraut sind [1]) hierzu gehören u. a. die Minister, die höheren Ministerialbeamten, z. B. die Direktoren und Abteilungschefs in den Ministerien, in der Reichskanzlei, zum Teil auch die Ministerialräte, Legationsräte, die etatmäßigen Hilfsarbeiter in der Reichskanzlei und im Auswärtigen Amt, ferner die leitenden Beamten des Heeres- und Marinewesens, die Vorsteher der diplomatischen Missionen und der Konsulate sowie die Legationssekretäre (§ 25 R. B. G.) müssen im Dienst die Politik der Regierung aktiv vertreten und dann alle persönlichen Ansichten zurückstellen. Es geht nicht an, daß ein Ministerialbeamter die politischen Richtlinien seines Ministers vor dem Reichstag durchkreuzt und sich offen in Gegensatz stellt zu den Anschauungen der Regierung. Denn das würde die Autorität des verantwortlichen Ministers und überhaupt eine einheitliche Regierungspolitik schwächen und gefährden. Außerdienstlich muß man von ihnen absolute Passivität verlangen. Wenn ihnen das nicht möglich ist, müssen sie sich zur Disposition stellen lassen. [2]) In früheren Zeiten forderte man sogar auch außerdienstlich eine aktive Vertretung der Regierungspolitik, z. B. im Wahlkampf. Der preußische Ministerpräsident Manteuffel machte ihnen sogar zur Pflicht, die regierungsfreundliche konservative Presse zu unterstützen, und verhinderte nach Möglichkeit die Anstellung solcher Beamten, die nicht parteipolitisch hinter der konservativen Regierung standen, sondern z. B. liberal gesinnt waren [3]). Reichskanzler Hohenlohe beschränkte solche Pflichten durch den Erlaß vom 31. 8. 1899 ausdrücklich auf die politischen Beamten, soweit sie durch ihre amtliche Tätigkeit mit dem öffentlichen Leben in Berührung kamen (auch die Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und Landräte rechnete er hierzu.) Bismarck ließ den politischen Beamten noch größere poli-

[1]) Wie weit deren Kreis im einzelnen zu ziehen ist, hängt von den Beamtengesetzen, der RV. (Art 54, 56) und den Landesverfassungen ab. Wolfstieg a. a. S. 78.

[2]) Die Beamtengesetze geben ihnen hierzu zumeist ohne besondere Härten Gelegenheit. Vgl. § 25 RBG., für Mecklb.-Schwerin § 79 des Gesetzes vom 3. 10. 1907.

[3]) Vgl. auch Lotz: Geschichte des deutschen Beamtentums 1914, S. 441, 435 ff.

tische Freiheit. Durch seinen Erlaß vom 4. 1. 1882 waren die jenigen Beamten, „die mit der Ausführung von Regierungsakten vertraut waren und deshalb ihres Dienstes nach den Disziplinargesetzen enthoben werden konnten", verpflichtet, die Politik der Regierung bei den Wahlen in dem Sinne zu vertreten, daß sie die Absichten und Ziele des regierenden Ministeriums beleuchten und schützen mußten, sonst aber Passivität zu beobachten hatten. [1]) Nach den Grundsätzen der neuen Reichsverfassung wird man bei diesen politischen Beamten volle Passivität für ausreichend erachten müssen, wie überhaupt für leitende Beamte im politischen Kampf bei Angelegenheiten, die zu ihrem dienstlichen Arbeitsbereich gehören, besondere Zurückhaltung geboten ist. Die Pflicht zur Passivität kann z. B. Ministerialbeamten durch Dienstinstruktion rechtsgültig vorgeschrieben werden. [2])

Der besonderen Stellung der politischen Beamten, die durch den Grundsatz der fortdauernden Übereinstimmung in prinzipiellen Ansichten mit der leitenden Autorität charakterisiert ist, tragen die Beamtengesetze in besonderer Weise Rechnung. Derartige Reichsbeamte können nämlich gemäß § 25 R. B. G. durch den Reichspräsidenten mit der Gewährung des gesetzlichen Wartegeldes ohne weiteres einstweilen in den Ruhestand versetzt werden. Eine gleichartige Regelung besteht auch für Mecklenburg-Schwerin, vgl. § 79 des Gesetzes betr. die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten vom 3. 5. 1907, wonach die Ministerialdirektoren, der Vicekanzler der Landesuniversität, der Intendant des Schweriner Staatstheaters, der Gesandte bei der preußischen Regierung und sonstige diplomatische Vertreter sowie andere Beamte, denen eine besondere Vertrauungsstellung zukommt, mit der Gewährung des vorschriftsmäßigen Wartegeldes einstweilen in den Ruhestand versetzt werden können. Das bedeutet für diese Beamten natürlich einen erheblichen Zwang zur Zurückhaltung im politischen Leben.

Materiell ist demnach gegenüber früheren Zeiten die politische Betätigung der Beamten erweitert, in formeller Hinsicht dagegen dieselbe geblieben.

Gesinnungsfreiheit enthält zudem, was wenig beachtet wird, das an die Staatsgewalt adressierte Verbot, nach der politischen Gesinnung seiner Beamten zu fragen bezw. sie zwangsweise zur Eröffnung ihrer politischen Gesinnung mit Mitteln der Dienstgewalt anzuhalten.

[1]) Vgl. Lotz a. a. O. S. 438.
[2]) Vgl. R. Dis. Hf. bei Schulze-Simons, S. 205, 206.

§ 9. Das Petitionsrecht.

Das Grundrecht des Art. 126 R. V. steht den Beamten zu. Es dient ihnen, wenn es beim Parlament ausgeübt wird, wohl in der Regel zu wirtschaftlichen Zwecken, kommt jedoch auch für politische Fragen in Betracht. [1]) Es bedeutet lediglich das Recht zu schriftlichen Eingaben [2]) an Volksvertretungen und Behörden, [3]) die zur Entgegennahme verpflichtet sind, aber über den Inhalt und die Form solcher Eingaben nichts. Daraus folgt, daß sich die Petition in den allgemein erlaubten Grenzen halten muß. Beleidigungen werden dadurch, daß sie in einer solchen Bittschrift enthalten sind, nicht straffrei. Beamte müssen zudem beim Petitionieren die ihnen allgemein obliegenden Amtspflichten beobachten. Ein Gewohnheitsrecht, wonach die Petition nicht Gegenstand eines Disziplinarverfahrens sein kann, besteht nicht. [4]) Diese darf nicht den Charakter einer planmäßigen Auflehnung gegen die Absichten der Regierung annehmen und geeignet sein, das Vertrauen zu den vorgesetzten Dienstbehörden zu erschüttern. [5]) Dienstzucht, Interesse des Gesamtstaates, Anstand und Sitte setzen ihr geeignete Schranken. Sie muß jede beleidigende, aufreizende Form, jeden gehässigen Angriff auf die Regierung oder andere Behörden vermeiden. Unzulässig sind Petitionen an Volksvertretungen, wenn sie in ein schwebendes Gerichts- oder Disziplinarverfahren eingreifen, und müssen der Abweisung [6]) verfallen. Sie dürfen nicht eine Umgehung der einfachen Beschwerde über Vorgesetzte oder Mißstände in einer Behörde bilden, sondern kommen erst dann für den Beamten in Frage, wenn er fruchtlos an allen zuständigen Stellen um Abhilfe und Abänderung der Unzuträglichkeiten nachgesucht hat.

Das Petitionsrecht steht also im vollen Umfang wie die allgemeine politische Betätigung der Beamten unter den Schranken der Disziplinargesetze. [7])

---

[1]) Vgl. Entsch. d. Reichs.-Disz. Hofs bei Schulze-Simons a. a. O. S. 223.

[2]) „Bitten und Beschwerden" im Art. 126 R. V. sind synonym gebraucht. Vgl. Stier-Somlo a. a. O. S. 474.

[3]) Dazu gehören auch die repräsentativen Versammlungen wie Gemeindevertretungen, so Hubrich a. a. O. S. 216.

[4]) Vgl. ebenda S. 226 ff.

[5]) Rheinbaben a. a. O. S. 65.

[6]) Vgl. dazu auch Brand: Reichsbeamtenrecht § 164.

[7]) Bredt a. a. O. spricht dem Petitionsrecht aus seiner Erfahrung eine praktische Bedeutung ab. Meistens handle es sich um Angaben, deren Aussichtslosigkeit bereits an allen übrigen Stellen, Gerichten, Behörden etc. sich herausgestellt habe.

§ 10. Versammlungs- und Vereinsrecht.

Das im Art. 130 II gewährleistete Vereinigungsrecht der Beamten enthält begrifflich das Versammlungs- und Vereinsrecht und außerdem das sogenannte Koalitionsrecht. [1]) Versammlungsfreiheit bedeutet das ungehinderte Recht, an Versammlungen, d. h. einem einmaligen räumlichen Zusammensein von Personen zum Zwecke gemeinsamer Erörterungen und Kundgebungen [2]) teilzunehmen. Sie spielt im politischen Leben, namentlich zu Wahlzeiten eine beachtliche Rolle. Zu den Versammlungen unter freiem Himmel im Sinne des Art. 123 R. V. zählen auch Umzüge und Demonstrationen, [3]) nicht dagegen nach der ständigen Rechtsprechung des O. V. G. Theateraufführungen, wissenschaftliche Vorträge und ähnliche, jedermann zugängliche Veranstaltungen, bei denen die Unterhaltung oder Belehrung des Publikums den Hauptzweck bildet, auch nicht zufällige Menschenansammlungen, Aufläufe oder Anhäufungen von Spaziergängern, [4]) weil diesen Zusammenkünften der gemeinschaftliche Kundgebungszweck fehlt.

---

[1]) Die Ansichten darüber gehen auseinander. Hubrich a. a. O. S. 263 meint, die Vereinigungsfreiheit des Artikels 130 II RV. erstrecke sich nur auf das Gebiet der rein politischen Betätigung (Art. 123, 124.) Die Koalitionsfreiheit sei allein und besonders im Art. 159 gewährleistet. Poetsch-Heffter a. a. O. (Anm. 3 zu Art. 159) und Stier-Somlo a. a. O. S. 465 betonen, daß das Verhältnis von Artikel 124 zu 159 das des Generalgesetzes zum Spezialgesetz sei und kommen zu dem Ergebnis, daß der Inhalt der Vereinigungsfreiheit des Art. 130 II durch Art. 124 bestimmt werde. (Vgl. auch Poetsch-Heffter Anm. 3 zu Art. 124.) Demgegenüber hat Anschütz RV. Anm. 1 zu Art. 159 (auch Giese zu Art. 159) zutreffend dargelegt, daß die Vereinigungsfreiheit des Art. 159 kein Unterfall des Art. 124, sondern ein aliud sei.

Wolfstieg a. a. O. S. 83 versteht unter Vereinigungsfreiheit im Sinne des Art. 130 II einen Zusammenschluß in lediglich vereinsmäßiger Art, also einen weiteren Begriff des Art. 124 RV., nach dem sich sonst der Inhalt richte. Art. 130 II sei die lex generalis gegenüber der lex specialis des Art. 159 (bestimmt gearteter Teil der Vereinigungsfreiheit.)

M. E. muß man berücksichtigen, daß Art. 130 inmitten von Bestimmungen steht, die kurz zusammengedrängt die Rechtsstellung des Beamten in ihren allgemeinen wesentlichen Punkten beleuchten. Daraus folgt, daß, genau so, wie die Gesinnungsfreiheit, die im Art. 118 bereits enthalten ist, besonders betont wurde, auch die verfassungsmäßigen Rechte der Beamten auf dem Gebiete des Vereinigungswesens, wie sie allen Staatsbürgern zustehen, an dieser Stelle besonders hervorgehoben werden sollten; das sind aber die Grundrechte der Artikel 123, 124, 159, nicht mehr und nicht weniger. Wolfstiegs Ansicht geht zu weit. Denn sie gewährt den Beamten an Vereinigungsrechten mehr (Zusammenschlüsse in lediglich vereinsmäßiger Form zu allen Zwecken) als allen andern Staatsbürgern, was offenbar unbegründet und durch nichts gerechtfertigt ist.

[2]) Vgl. Anschütz, Kommentar zur preuß. Verfassungsurkunde S. 526.

[3]) Vgl. R. G. St. Bd. 56, S. 184 und O. V. G. Bd. 78, S. 279.

[4]) Vgl. auch Poetsch-Heffter zu Art. 123. RV.

Die Vereinsfreiheit (Art. 124) bedeutet dagegen das Recht, Vereine d. h. einen auf längere Zeit berechneten, freiwilligen Zusammenschluß mehrerer physischer Personen zur Verfolgung gemeinsamer erlaubter Zwecke unter einheitlicher Leitung [1]) zu bilden oder in solchen die Mitgliedschaft zu erwerben. „Gesellschaften" (Art. 124) sind Zusammenschlüsse von Personen, deren Bestehen von der Mitgliedschaft aller Teilnehmer abhängig sein soll. [2])

Beide, Versammlungs- und Vereinsfreiheit, sind vornehmlich politische Rechte, d. h. sie dienen der Erörterung von Angelegenheiten der Verfassung, Verwaltung, Gesetzgebung des Staates, der staatsbürgerlichen Rechte der Untertanen und den internationalen Beziehungen der Staaten zu einander. [3]) Die polizeilichen Schranken des Reichsvereinsgesetzes vom 19. 4. 1908 sind, soweit sie eine wirkliche Einengung dieser Rechte bedeuten, beseitigt, also z. B. die §§ 3 I, 6 I, 7,5 8,9 13,14 bis 17,3 Zif. 2, 18 No. 2 u. 19 No. 2.

Versammlungen müssen gemäß Art. 123 R. V. einen friedlichen Charakter tragen, die Teilnehmer müssen unbewaffnet erscheinen. Die Versammlung darf den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen. Bei Verstößen hiergegen kann die Polizei die Zusammenkünfte auflösen. Bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit können Versammlungen unter freiem Himmel (Art. 123 II) verboten werden [4]) und zwar durch die Polizeibehörde im voraus, von Fall zu Fall, auch auf längere Zeit, z. B. auf mehrere Tage, in außerordentlich erregten Zeiten auch auf Wochen und Monate. [5]) Derartige polizeiliche Verbote treffen natürlich alles, was zur funktionellen Ausübung des Versammlungsrechts gehört, also auch die freie Meinungsäußerung bei solcher Gelegenheit, nicht dagegen das Tragen von Abzeichen oder das Mitführen und Entfalten von Fahnen in öffentlichen Umzügen. [6])

Versammlungen, die nicht unter den Artikel 123 R. V. fallen, und derartige und andere Meinungsäußerungen unterliegen dem

---

[1]) Vgl. Stier-Somlo a. a. O. S. 462.

[2]) Vgl. auch Poetsch-Heffter zu Art 124 RV. a. a. Hubrich S. 214.

[3]) Vgl. van Vossen, Reichsvereinigungsrecht S. 222.

[4]) Die Worte „durch Reichsgesetz beziehen sich nur auf den ersten Satz des Abs. 2. von Art. 123. Vgl. Anschütz R. V. zu Art. 123 A. 3 und R. G. St. Bd. 56, S. 185.

[5]) Vgl. Meckl. Zeitschr. f. Rechtspflege und Verwaltung 1924, S. 278. und Polizei Jhg. 22 S. 440.

[6]) Vgl. O. V. G. Bd. 78, S. 264.

Verbietungsrecht, das die Polizei auf Grund ihrer allgemeinen Befugnisse hat.[1]) (Vgl. A. L. R. § 10 II 17: „Die nötigen Anstalten zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publikum oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahren zu treffen, ist das Amt der Polizei.") Solche Schranken können nur errichtet werden, wenn bestimmte Tatsachen vorliegen, aus denen auf den Eintritt einer Gefahr mit Sicherheit oder Wahrscheinlichkeit geschlossen werden kann.[2]) Die Gefährdung kann in der Meinungsäußerung als solcher liegen z. B. wenn sie unter das Strafgesetz fällt (§ 110, 112, 130 St. G. B.,) andererseits aber auch die voraussichtliche Wirkung der Äußerung auf Zuschauer oder Zuhörer begründet werden, z. B. durch die aufreizende und aufwiegelnde Tendenz eines Theaterstücks.[3]) Ausnahmsweise können polizeilich an sich zulässige Kundgebungen verboten werden, wenn die Polizei objektiv nicht in der Lage ist, mit den ihr zu Gebote stehenden Kräften gegen die Störer einzuschreiten und dadurch die öffentliche Ruhe aufrechtzuerhalten[4]) oder wenn ein wirksames Einschreiten gegen die Störer einer solchen Kundgebung unverhältnismäßig größere Erschütterungen der öffentlichen Sicherheit mit sich bringen würde als das Verbot der Kundgebung selbst.[5])

Die Vereinsfreiheit — d. i. besonders im Satz 2 von Art. 124 I hervorgehoben — darf nicht durch Vorbeugungsmaßregeln, d. h. irgendwelche präventive Beschränkungen polizeilicher Natur, sei es auf gesetzlichem oder auf dem Verwaltungswege[6]) etwa durch Anordnung einer polizeilichen Genehmigungs- oder Anmeldungspflicht beschränkt werden.

Auf dem Gebiet der Vereins- und Versammlungsfreiheit (Art. 123 und 124 R. V.) ist das Verbietungsrecht der Polizei, das sich auf ihre allgemeine Ermächtigung gründet, ausgeschlossen. Vereine,

---

[1]) Für das Lichtspielwesen ist durch Reichsgesetz vom 12. 5. 1920 diese allgemeine landesgesetzliche Polizeibefugnis ausgeschaltet. Kinovorführungen unterliegen der Zensur durch eine Berliner Zentralstelle. Unzulässig sind auch Polizeiverordnungen und Verfügungen, die ausdrücklich gegen die in Druckschriften verkörperten Meinungsäußerungen auf Grund der allgemeinen Ermächtigungsklauseln ergehen. § 1 Reichspreßgesetz.

[2]) Vgl. O. V. G. Bd. 78, S. 278.

[3]) Vgl. O. V. G. Bd. 78, S. 277.

[4]) Vgl. O. V. G. Bd. 78, S. 268.

[5]) Vgl. O. V. G. Bd. 78, S. 277.

[6]) So Giese R. V. zu Art. 124 A. 4, auch Hubrich, Verfassungsrecht S. 214 A. a. Anschütz R. V. Art. 124 A. 1.

die den Strafgesetzen [1]) zuwiderlaufen, unterliegen dem polizeilichen Verbot oder der Auflösung gemäß § 2 R. V. G.

Die Teilnahme an gewissen Vereinen ist sogar kriminell strafbar, so die Geheimbündelei, d. h. die Mitgliedschaft in organisierten, auf längere Dauer berechneten Vereinigungen mehrerer Personen zu bestimmten Zwecken, [2]) deren Dasein, Verfassung oder Zweck aus bestimmten Gründen der Staatsregierung geheimgehalten werden soll oder in denen gegen unbekannte Obere Gehorsam versprochen wird (§ 128 St. G. B.,) und ferner die Teilnahme an staatsfeindlichen Verbindungen, d. s. solche, die durch ungesetzliche Mittel Maßregeln der Verwaltung oder die Vollziehung von Gesetzen zu verhindern oder zu entkräften bezwecken oder sich mit diesen Dingen beschäftigen (§ 129 St. G. B.) [3])

Wenn Beamte sich an solchen strafbaren Handlungen beteiligen, kann neben der Strafe auf Verlust der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter auf die Dauer von 1 bis 5 Jahren im Strafverfahren erkannt werden.

Die Gewährleistung der politischen Vereinsfreiheit bedeutet für Beamte eine Erweiterung ihrer Rechte gegenüber früheren Zeiten. Früher waren sie beschränkt auf die Teilnahme an solchen Vereinen, deren Zweck den staatlichen oder dienstlichen Interessen nicht zuwiderlief.

Das Versammlungsrecht hatte der Staatsdiener auch bereits in der Monarchie, jedoch war er gehalten, nur solche Versammlungen zu besuchen, die Gewähr boten, daß sie sich nicht in Widerspruch mit der verfassungsmäßigen Staatsform setzten. [4]) Die Treupflicht zwingt ihn zum Maßhalten und zur Zurückhaltung bei Ausübung dieser Rechte. Agitatorische Reden, tendenziöse Angriffe gegen die Regierung oder Verwaltung des Staates in gehässiger Form, aufreizende Zurufe in solchen Zusammenkünften durchbrechen die ihm durch sein Amt gezogenen Schranken. Teilnehmen darf er an allen erlaubten derartigen Vereinigungen, gleichgültig, von welcher politischen Partei sie veranstaltet werden, sich jedoch nicht aktiv und demonstrativ hervortun für Parteien, zu deren Zielen der gewaltsame

---

[1]) Dazu gehört auch das Republikschutzgesetz gl. S. 89 ff.

[2]) Vgl. Frank: St. G. B. zu § 128.

[3]) Die §§ 128, 129 sind durch die R. V. oder den Aufruf des Rates der Volksbeauftragten nicht abgeändert worden, vgl. Kiesow D. J. Z. 1924, S. 870 ff. A. A. Käckel in der Zeitschrift f. Strafr. Wissenschaft, Bd. 41 S. 695. Wie oben, die herrschende Lehre.

[4]) Vgl. Brand a. a. O. S. 490

Umsturz der Staatsordnung gehört. Andererseits ist er nicht genötigt, etwa nur ausgesprochen republikanischen Vereinen, z. B. dem Reichsbanner, anzugehören. Er kann mit demselben Recht z. B. dem Jungdeutschen Orden, dem Stahlhelm und sonstigen vaterländischen Vereinen und Organisationen, die durch die Verfassung und Gesetze erlaubt sind, beitreten, ohne damit seine Dienstpflichten zu verletzen. Die Zugehörigkeit zum Roten Frontkämpferbund muß jedoch als eine dienstwidrige aktive Unterstützung der auf einen gewaltsamen Umsturz der Staatsordnung hinarbeitenden kommunistischen Partei angesehen werden.

Die Zugehörigkeit zu erlaubten Vereinen und Organisationen schützt natürlich nicht gegen jede einzelne Handlung, die ein Beamter als Mitglied derselben ausführt. Diese können selbstverständlich im Einzelfall, z. B. wenn sie über die erlaubten Ziele des Verbandes hinausgehen, unter Umständen ein Dienstvergehen bilden.

---

§ 11. Das Koalitionsrecht.

Die Unstetigkeit der heutigen wirtschaftlichen Verhältnisse, die Einstellung aller Forderungen auf Massenwirkung und die soziale Herabdrückung des Beamtentums machten es erforderlich, den Beamten die eigentliche „Vereinigungsfreiheit" zu garantieren, d. h. das Recht, sich zur Förderung und Wahrung ihrer Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zusammenzuschließen. Eine Reihe von solchen Vereinigungen sind von der Beamtenschaft im Laufe der Zeit geschaffen worden, solche, die allgemein alle Beamten im Wirtschaftskampf unterstützen und vertreten wollen, und auch andere, die nur für vereinzelte Fachgruppen bestehen. Bekannt sind der Deutsche Beamtenbund, der auf parteipolitisch neutraler Basis errichtet ist, der Allgemeine Deutsche Beamtenbund, der freigewerkschaftlich organisiert ist, der Reichsbund der höheren Beamten und der Ring deutscher Beamtenverbände (sogenannte Hirsch-Duncker'sche Richtung.) Sie verfolgen u. a. das Ziel, die Schaffung eines einheitlichen Beamtenrechts zu erstreben und für die Förderung der wirtschaftlichen, insbesondere günstiger Besoldungsverhältnisse zu wirken. Rechtlich scheidet sich diese Koalitionsfreiheit von der Vereins- und Versammlungsfreiheit namentlich dadurch, daß die Form des Zusammenschlusses

in beliebiger Weise ohne feste Organisation erfolgen kann und durch seine Tendenz. Derartige Zusammenschlüsse waren den Beamten nach dem alten Staatsrecht untersagt. Heute ist jede Anordnung durch Gesetz, Verordnung oder Verfügung, die ihr Koalitionsrecht beschränkt, rechtswidrig und verboten. (Art. 159 Satz 2 RV.)

In Literatur [1]) und Judikatur [2]) besteht heute Einmütigkeit darüber, daß den Beamten ein Streikrecht, d. h. das Recht zur gemeinschaftlichen Niederlegung der Arbeit, sei es zwecks Erzielung besserer Wirtschaftsbedingungen oder im Sinne einer politischen Demonstration oder einer Sympathiekundgebung nicht zusteht. Wer streikt, begeht ein schweres Dienstvergehen, das mit Dienstentlassung geahndet zu werden pflegt. Gegen das Streikrecht der Beamten spricht zunächst ganz allgemein, daß in der Reichsverfassung, auch im Art. 159, ein Streikrecht nicht einmal für Arbeiter und Angestellte gewährleistet ist. [3]) Die Frage ist ausdrücklich offen gelassen worden. Streik bedeutet bei den Beamten Dienstverweigerung und damit einen Verstoß gegen die Pflicht zum Gehorsam und zur fortlaufenden gewissenhaften Erfüllung seiner Dienstobliegenheiten. Außerdem bedarf jeder Beamte in der Regel zum Fernbleiben aus dem Amt des Urlaubs, der ihm von der vorgesetzten Behörde erteilt wird. Auch gegen diese Vorschrift verstößt er, wenn er streikt. Durch den Aufruf des Rates der Volksbeauftragten vom 12. 11. 1918 ist das Streikrecht für Beamte nicht geschaffen worden. [4]) Ganz abgesehen von den erwähnten Einzelpflichten verträgt ein Streikrecht sich nicht mit der ganzen Stellung des Beamten. Der Staat, der den Beamten schützt, ihm bis ans Lebensende Gehalt gewährt, für seine Hinterbliebenen sorgt, muß von ihm als Äquivalent die unbedingte Wahrnehmung seiner Interessen, Treue, verlangen. Niemand kann aber „Diener" eines Gemeinwesens sein, dem er selbst durch Gewalt seinen Willen aufzwingen, oder das er seinen Interessen gefügig machen will. Er stellt das eigene oder Parteiinteresse (Sympathiestreik) über das Staatsinteresse und das Gemeinwohl.

Etwas anderes ist es, wenn die Beamten auf Anordnung der Reichs- oder Landesregierung gemeinschaftlich die Arbeiten nieder-

[1]) Vgl. Anschütz R. V. und Giese R. V. zu Art. 159.

[2]) Vgl. Entsch. d. R. Dis. Hofs bei Schulze-Simons a. a. O., S. 73 ff. O. V. G. Bd. 78, S. 448.

[3]) Vgl. die sten. Berichte der Nationalversammlung Protok. vom 21. 7. 1919 S. 1749 (Dr. Sinzheimer,) zitiert bei Schulze-Simons a. a. O. S. 79. Vgl. ferner Hubrich a. a. O. Seite 262 Anm. 24 sowie Bredt a. a. O. S. 364 ff.

[4]) Vgl. R. G. St. Bd. 56, S. 412 sowie Schulze-Simons a. a. O. S. 79.

legen. Das ist kein Streik, sondern lediglich die Erfüllung ihrer Gehorsamspflicht gegenüber den verfassungsmäßigen Gewalten. [1]) Der Zweck und Sinn einer solchen Arbeitsniederlegung ist ja ein ganz anderer als beim Streik. Denn in diesem Fall dient sie unmittelbar den Interessen der rechtmäßigen Staatsgewalt, also dem Staate selbst gegen Usurpatoren, nicht den Beamten zur Erzielung eigener wirtschaftlicher Vorteile im Gegensatz zu den Staatsinteressen. [2])

Ähnlich ist der sogenannte „Existenzstreik" gegen Zwang zur Arbeit unter offenbar entwürdigenden Umständen zu behandeln (z. B. Stettiner Beamtenstreik). Unter spartakistischem Terror zu arbeiten, verstößt gegen den Sinn der dienstlichen Beschäftigung eines Beamten Ein solcher „Streik" dient dann lediglich dazu, wieder geordnete Zustände im Dienstbetrieb zu schaffen und steht daher im Einklang mit den Gesetzen und Interessen des Staates. [3])

---

§ 12. Preßrecht.

Die Stellung des Beamten zum Preßwesen, d. h. den in Buchform oder in Form von Zeitschriften oder Zeitungen erscheinenden Druckerzeugnissen kann verschiedenartig sein, je nachdem, ob er als Verleger oder Redakteur tätig ist oder sich zu seiner schriftstellerischen Tätigkeit der Presse bedient. Hier interessiert seine freie schriftstellerische Tätigkeit. Als Verleger oder festangestellter Redakteur ist er Gewerbetreibender bezw. Privatangestellter, übt also neben seiner amtlichen Tätigkeit noch Berufe aus, die ihm in der Regel verboten sind oder nur mit Genehmigung der vorgesetzten Dienstbehörde erlaubt werden können. Eine freie schriftstellerische Tätigkeit ist dagegen grundsätzlich mit seiner Amtsstellung vereinbar. Aus der Tatsache, daß er hieraus fortdauernd Einnahmen gewinnt, wird sie noch nicht zu einem selbständigen Gewerbebetrieb. [4]) Wohl aber kann in der Schaffung einer solchen Erwerbsmöglichkeit „die Übernahme einer Nebenbeschäftigung, mit welcher eine fortlaufende Remuneration verbunden ist," im Sinne des § 16 R. B. G. zu erblicken sein, die bei Reichsbeamten einer besonderen Genehmigung bedarf. Der

[1]) Dieser Fall ist beim Kapp-Putsch 1920 praktisch geworden.
[2]) Vgl. Schulze-Simons a. a. O. S. 82.
[3]) Vgl. auch Klüber a. a. O. S. 229.
[4]) Vgl. Schulze-Simons a. a. O. S. 268.

Reichsdisziplinarhof sieht diese als vorliegend an, wenn die Tätigkeit des Beamten, obschon sie in eine Reihe einzelner Arbeiten zerfällt, als ein einheitliches Tun erscheint und hierfür fortlaufende Bezahlung gewährt wird. Dagegen, daß er hier und dort vereinzelt gegen Bezahlung einen Zeitungsartikel oder Broschüren verfaßt, bestehen aus diesem Gesichtspunkt keine Bedenken.

Auf anderm Gebiet liegt die Frage, worüber, was und wie ein Beamter in Preßerzeugnissen schreiben darf. Wir sahen, daß Art. 118 die Preßfreiheit garantiert, Die Zensur über alle Druckschriften ist beseitigt, nicht erst durch die Reichsverfassung, sondern schon durch das Reichspreßgesetz vom 7. 5. 1874. Die Schranken für alle Meinungsäußerungen in Preßerzeugnissen bilden die allgemeinen Gesetze. Das Reichspreßgesetz enthält nur einige wenige materielle Beschränkungen der Preßfreiheit und dient hauptsächlich der äußeren formalen Ordnung der Presse.

Strafbare, auch durch die Presse mögliche Meinungsäußerungen haben wir in den §§ 85, 110, 112 und 130 St. G. B. bereits kennen gelernt. Daneben stellt § 184 St. G. B. die Ankündigung oder Anpreisung von unzüchtigen Schriften, Abbildungen oder Darstellungen, zum Zwecke der Verbreitung, sowie das Anbieten solcher Werke an Personen unter 16 Jahren unter Strafe.

Die Beamten können bei Ausübung der Preßfreiheit in Rücksicht auf den materiellen Inhalt wie auch die Form ihrer Äußerungen mit ihren Amtspflichten kollidieren. Eine Verletzung ihrer Amtsverschwiegenheitspflicht bedeutet es, wenn sie aus Gerichtsverhandlungen, für welche wegen Gefährdung der öffentlichen Sittlichkeit die Öffentlichkeit ausgeschlossen war, oder aus den diesen Verhandlungen zu Grunde liegenden amtlichen Schriftstücken öffentlich, also vor allem durch die Presse, Mitteilungen machen, welche geeignet sind, Ärgernis zu erregen. § 184 St. G. B. Ein gleiches Dienstvergehen liegt darin, daß die Anklageschrift oder andere amtliche Schriftstücke eines Strafprozesses von einem Beamten durch die Presse eher veröffentlicht werden, als bis dieselben in öffentlicher Verhandlung kundgegeben worden sind oder das Verfahren sein Ende erreicht hat. § 17, 18 I R. P. G. Beide Delikte können also noch daneben als Dienstvergehen gewertet werden.

Was die formelle Seite betrifft, so müssen die Staatsdiener in besonderer Weise auf Sachlichkeit und gemäßigte Ausdrucksform achten, da die Wirkung von Druckschriften, vor allem von Zeitungsartikeln, sich auf einen großen Kreis der Bevölkerung in der Regel

erstreckt. Es ist sein gutes Recht, in der Presse an den staatlichen Einrichtungen und den Anordnungen der Behörden Kritik zu üben. Der Reichsdisziplinarhof gesteht ihm sogar das Recht zu, öffentliche kränkende Äußerungen anderer Behörden in der Presse selbst in scharfer Tonart zurückzuweisen, wenn sie offenbar unberechtigt sind. [1]) Niemals darf seine Meinungsäußerung aber den Charakter der Aufreizung der Bürger gegen den Staat und seine Organe und der Untergrabung des staatlichen Ansehens annehmen. Seine parteipolitische Pressetätigkeit darf nicht offensichtlich das Gesamtinteresse schädigen. [2]) Das geschieht z. B., wenn sie von der Absicht getragen ist, die vorgesetzte Behörde oder die Regierung in der Öffentlichkeit herabzusetzen. [3]) Mißachtende, tendenziöse Ausführungen, die von offenbar ungerechtfertigten Unterstellungen ausgehen und der Öffentlichkeit ein unwahres Zerrbild von den wirklichen Zuständen unterbreiten, [4]) verletzen, wenn sie auf Personen und Angelegenheiten des staatlichen Lebens gemünzt sind, seine Pflichten zur Treue und zum achtungswürdigen Verhalten. Schwer wiegt eine aus Eigennutz, Haß, Ärger oder Rachsucht geschehene öffentliche Herabsetzung der Regierung. Die Beamtenwürde verlangt, daß schriftliche Gegenvorstellungen oder Beschwerden über irgendwelche dienstlichen Maßregelungen nicht durch die Presse verbreitet werden zu dem Zweck, im Publikum Aufsehen zu erregen. [5]) Eine Pressekritik an offenbaren Mißständen im Staatsbetrieb kommt für einen Beamten erst dann in Frage, wenn er den Instanzenzug zwecks Abstellung derselben ergebnislos erschöpft hat. Diese Flucht in die Öffentlichkeit darf aber nicht als Mittel zur Erzielung besonderer persönlicher Vorteile benutzt werden. [6]) Sachlichkeit, Objektivität und redliche Absichten müssen seine öffentlichen Äußerungen beherrschen. Wer als Beamter einen maßgebenden Einfluß oder sogar ein Überwachungsrecht über Zeitungen oder Zeitschriften, z. B. über Fachzeitungen besitzt, ist gehalten, eine gehässige und aufreizende Kritik an öffentlichen Behörden zu unterdrücken, mag er selbst derartigen Artikeln persönlich nahe stehen oder nicht. [7])

---

[1]) Vgl. Schulze-Simons a. a. O. S. 206.
[2]) Vgl. Schulze-Simons a. a. O. S. 207.
[3]) Ebenda S. 210.
[4]) Vgl. O. V. G. Bd. 55, S. 477 ff.
[5]) Vgl. Schulze-Simons a. a. O. S. 223.
[6]) Vgl. Ebenda S. 125 ff.
[7]) Vgl. Ebenda S. 218 ff.

§ 13. Abgeordnete und Minister.

Die Gelegenheit, als Parlamentsabgeordneter an der staatlichen Willensbildung unmittelbar mitzuwirken, wird durch die Pflicht zur Erfüllung der Dienstobliegenheiten nicht gehindert. Schon bei der Bewerbung um einen Sitz im Reichs- oder einem Landtag muß dem Beamten durch Gewährung eines Urlaubs die Möglichkeit zur Vorbereitung seiner Wahl gegeben werden, Art. 39 II R. V. Eine Bewerbung liegt vor, wenn die ordnungsmäßigen Wahlvorschläge bei dem Wahlvorsteher eingereicht sind. [1]) Ist er gewählt, bedarf er zur Ausübung seines Abgeordnetenamtes nicht einmal eines besonderen Urlaubs, (Art. 39 I,) sondern ist lediglich verpflichtet, seiner vorgesetzten Dienststelle von der Ausübung seines Mandates, die nicht bloß die Tätigkeit in Voll- oder Ausschußsitzungen, sondern auch die Vorbereitung dazu, das Wirken innerhalb der Fraktion, den Verkehr mit den Wählern mit umfaßt, vorher Kenntnis zu geben, damit für Stellvertretung und einen geordneten Geschäftsgang gesorgt wird. Die Aufwandsentschädigung als Abgeordneter erhält er neben seinem ungeschmälerten Gehalt (Art. 40 R. V., § 14 II des Gesetzes vom 10. 7. 1920.)

Für die Abstimmungen oder die in Ausübung seines Abgeordnetenberufes getanen Äußerungen steht ihm der Schutz der Immunität zur Seite (Art. 36.) Weder gerichtliche noch disziplinarrechtliche Verfolgung kann ihm daraus erwachsen. Die „Berufsausübung" muß in einer räumlichen oder sachlichen Beziehung zu den Tagungen der Abgeordneten stehen, [2]) die Immunität greift also nicht Platz bei Äußerungen auf Parteitagungen, Presseäußerungen, Privatunterhaltungen, da es hier an der amtlichen, beruflichen Tätigkeit fehlt, wohl dagegen bei Äußerungen in Sitzungen der Ausschüsse und des Plenums. Sachlich fallen unter diese Äußerungen Meinungsäußerungen und die Mitteilung von bloßen Tatsachen. Die Amtspflichten werden durch die Immunität nicht aufgehoben, wohl aber die disziplinarrechtliche Ahndung ihrer Verletzung. Die Pflicht zur Treue und zur Amtsverschwiegenheit muß der Beamte auch in seinen Äußerungen im Reichs- und Landtag beobachten. Wirksame Schranken können dieser Äußerungsfreiheit aber lediglich durch die Ordnungsgewalt der Parlamentspräsidenten gezogen werden. Die Freiheit

---

[1]) Vgl. Brand a. a. O. S. 464, ähnlich Wolffstieg a. a. O. S. 81.

[2]) Vgl. Hubrich, Verfassungsrecht, S. 82: Die Äußerung muß erfolgt sein unter Wahrung der parlamentarischen Berufsformen des Reichstages oder eines Landtages.

von jeder disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit bleibt für alle Zeit bestehen, Art. 36. R. V.

Außerdem genießen die Abgeordneten ein privilegiertes Zeugnisverweigerungsrecht zur Wahrung des parlamentarischen Berufsgeheimnisses, Art. 38 R. V. Die gleichen Rechte wie die Abgeordneten des Reichs- oder eines Landtages haben gemäß Art. 5 des Reichsgesetzes vom 4. 5. 1920 die Mitglieder des vorläufigen Reichswirtschaftsrates, zu dem auch 5 Beamte gehören (Art. 2, VIII. [1])

Für die Mitgliedschaft in anderen öffentlichen rechtlichen Vertretungsorganen z. B. in der Stadtverordnetenversammlung, in Kreis- und Provinzialversammlungen bestehen diese Vergünstigungen auf Grund der R. V. nicht. Meinungsäußerungen, die von Beamten in dieser Eigenschaft gemacht werden, unterliegen daher den Schranken der Disziplinargesetze. [2])

Keiner Disziplinargewalt und keinem Dienstaufsichtsrecht im Sinne unserer bisherigen Ausführungen unterliegen die leitenden Beamten des Reiches und der Länder, die Minister, Ministerpräsidenten und der Reichskanzler. Sie sind also insofern ebenfalls disziplinarrechtlich unverantwortlich. Diese Tatsache folgt aus dem Charakter der Disziplinargesetze. Diese stellen es auf Beamte ab, die in einem Untergebenenverhältnis zu einem Vorgesetzten stehen, [3]) Voraussetzungen, die bei den oben genannten Beamten fehlen. Die Minister sind die Chefs ihrer Verwaltungszweige, weder der Reichskanzler bezw. Ministerpräsident noch das Gesamtkabinett ist ihre vorgesetzte Dienstbehörde. Dies enthebt sie natürlich ihrer Beamtenpflichten nicht, im Gegenteil müssen sie im gesteigerten Maße gerade von ihnen als den ersten politischen Beamten gefordert werden. Hinter ihrem ganzen beruflichen und außerdienstlichen Wirken steht die allgemeine Treupflicht der Staatsbeamten. Ihre Verantwortlichkeit für die gewissenhafte Erfüllung ihrer Dienstpflichten ist besonderer Art, es ist die sogenannte staatsgerichtliche Ministerverantwortlichkeit, [4]) Art. 59 R. V., Art. 62 und 66 Meckl.-Schwer. Verfassung.

[1]) Die Mitglieder des Reichswirtschaftsrates werden von bestimmten Organisationen gestellt, nicht gewählt von der Allgemeinheit. Daher haben sie natürlich ein dem Art. 39 II entsprechendes Recht nicht.

[2]) Vgl. Entsch. des preuß. Disziplinarhofes für nicht richterliche Beamten in Meckl. Zeitschr. f. R. Pfl. u. Verw. 1928, S. 412.

[3]) Vgl. auch Norheim im Deutschen Beamtenarchiv 1927, S. 142 A. A. Stier-Somlo a. a. O. S. 164.

[4]) Vgl. Norheim a. a. O. S. 153.

Sie hat den Charakter eines Disziplinarstrafrechts gegen Minister, [1]) die sich schuldhaft gegen die Verfassung oder die Gesetze und dadurch also gegen ihre Amtspflicht, die ihnen Treue und Gehorsam gebietet, vergangen haben. Die Anklage vor dem Staatsgerichtshof erfolgt auf Beschluß der Volksvertretung.

Dieselbe Verantwortlichkeit besteht für den Reichspräsidenten und den Reichskanzler gemäß Art. 59 R. V.

Die Immunität des Abgeordneten, der zugleich Minister ist, behält gegenüber dem Art. 59 R. V. ihre Kraft, insoweit sich der Minister nicht als Minister, sondern als Abgeordneter betätigt.

---

§ 14. Rechtspflege, Wissenschaft und Religion.

Altliberales Kulturgut ist das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit, das Art. 102 unter den Schutz und die Garantie der Reichsverfassung stellt. Die rechtspflegende Tätigkeit des Richters [2]) ist selbständig gegenüber der vollziehenden Gewalt, Dienstbefehle oder irgendwelche Anweisungen des Parlaments, der Regierung oder anderer Behörden können dem Richter nicht vorschreiben, wie er im Einzelfall zu urteilen hat. Er hat volle Urteilsfreiheit, ist nur an das Gesetz gebunden und in der Anwendung desselben lediglich seinem Gewissen unterworfen. Rechtsbeugungen werden durch § 336 St. G. B. verhindert.

Ein richterliches Prüfungsrecht ist im allgemeinen bezüglich des materiellen Inhalts ordnungsmäßig verkündeter Gesetze für unzulässig zu halten, nachprüfbar ist jedoch die Vereinbarkeit vom einfachen Gesetz mit formellem Verfassungsrecht, von Landesrecht mit Reichsrecht, von Rechtsverordnungen mit Gesetzen. [3])

In ähnlicher Richtung liegt die Aufgabe des Art. 142 R. V., der die Freiheit der Lehre der Kunst und Wissenschaft und ihrer

---

[1]) Auf einem andern Blatt steht die parlamentarische, bürgerlich-rechtliche und strafrechtliche Verantwortlichkeit der Minister. Vgl. auch Poetsch-Heffter a. a. O. S. 272: „in Frage kommen nur Verletzungen die im engsten Zusammenhang mit der Amtstätigkeit stehen", sowie auch d. R. Ges. über den Staatsgerichtshof vom 9/7. 1921 § 12: Der Staatsgerichtshof kann den Schuldigen, wenn er sich noch im Amte befindet, seines Amtes verlustig erklären. (Eine typische Disziplinarstrafe!)

[2]) Dazu gehören nicht allein die Richter der ordentlichen Gerichte, sondern auch die der Sonder- und Verwaltungsgerichte auch die Laienrichter.

[3]) Vgl. auch Giese R. V. zu Art. 70 A. 2.

Lehre gewährleistet. Er soll die akademische Lehrfreiheit, wie sie im Art. 20 der preuß. Verfassungsurkunde von 1850 bereits ihren Ausdruck gefunden hatte, jedoch nicht ausschließlich diese allein — — auch der Privatgelehrte und der Künstler genießt den Schutz des Art. 142 — verfassungsmäßig verbürgen. [1]) Der Hochschullehrer soll frei darin sein, seine wissenschaftliche Arbeit, d. h. die objektiven sachlichen Ergebnisse seiner Forschung, mögen sie die Lehre des Sozialismus, des Kommunismus, der Religionslosigkeit sein, nicht allein im Hörsaal, sondern auch als Schriftsteller zu veröffentlichen. Die Beamtenstellung darf ihm keine Schranken in dieser Hinsicht auferlegen. Kein Dienstbefehl kann ihn zwingen, eine bestimmte Methode der Darstellung zu wählen und noch viel weniger über den Gegenstaud seiner Lehre eine inhaltlich bestimmte Meinung zu vertreten. In der Findung und Verkündung solcher Lehrmeinungen ist er nur seinem Gewissen unterworfen. Was aber über den Rahmen der reinen wissenschaftlichen Lehre hinausgeht, also alle Äußerungen, die bei Gelegenheit wissenschaftlicher Arbeit über politische Tagesfragen oder derartige nicht den Lehrgegenstand betreffende Dinge gemacht werden, unterliegen den Schranken der allgemeinen Gesetze. Wer unter dem Mantel der Wissenschaft oder im engsten Zusammenhang mit ihr in ungebührlicher Form oder in aufreizender, tendenziöser Art den Staat oder staatliche Einrichtungen kritisiert oder die staatliche Autorität untergräbt, verletzt so gut wie jeder andere Beamte seine Amtspflichten und verfällt der Disziplinarbestrafung.

Auf religiösem Gebiet herrscht volle Glaubens- und Gewissensfreiheit. Art. 135. Das Bekenntnis zu einer bestimmten Konfession oder zum Unglauben, die Vereinigung zu Religionsgesellschaften, die aktive Betätigung in Vereinen und Versammlungen (Art. 123, 124 R. V.), die Beteiligung an religiösen Kultushandlungen ist frei von staatlichen Einwirkungen. Diese Rechte dürfen nicht um ihrer selbst willen verboten werden. Natürlich bleiben die Staatsgesetze, die dem Schutz der allgemeinen Rechtsordnung dienen, auch ihnen gegenüber in Kraft (Art. 135 III.) Die Befähigung zur Bekleidung öffentlicher Ämter ist von der Art des Glaubensbekenntnisses oder der Zugehörigkeit zu einer irreligiösen oder religionsfreien Weltanschauungsschule (Materialismus, Monismus) unabhängig. Art 136 II. Der Staat darf von seinen Beamten keinen bestimmten

[1]) Vgl. Rothenbücher a. a. O. S. 33 ff. sowie Smend, ebenda S. 58 ff. A. A. Anschütz zu Art. 142 R. V.

Glauben fordern. [1]) Niemand braucht seine religiöse Überzeugung zu offenbaren, es sei denn, daß von der Mitteilung Rechte oder Pflichten abhängen oder eine statistische Erhebung dies erfordert (Art. 136 III.) Zu religiösen Handlungen darf niemand gezwungen werden, (Art. 136 IV) [2])

Wie verhält sich zu diesen Grundrechten die gesetzliche Pflicht des Beamten, den Diensteid zu leisten? Religiöse Anschauungen berechtigen nicht zur Eidesverweigerung. Denn die allgemeine Diensteidsformel: „Ich schwöre Treue der Verfassung, Gehorsam den Gesetzen und gewissenhafte Erfüllung meiner Amtspflichten", ist nach staatsrechtlicher Auffassung kein religiöser oder religiös verbrämter Eid, sondern eine völlig neutrale Beteuerung in Schwurform. [3]) Demnach steht die Pflicht zur Leistung des Diensteides im Einklang mit dem Art. 135 der Reichsverfassung, [4]) da sie eine Norm der allgemeinen Staatsgesetze bildet.

---

§ 15. Das Republikschutzgesetz.

Die unmittelbaren Auswirkungen des verlorenen Krieges und die wirtschaftliche Notzeit der Inflation hatte in den ersten Jahren der deutschen Republik eine scharfe und agitatorische Bekämpfung der republikanischen Regierungen des Reichs und der Länder zur Folge, die es wiederholt zu Attentaten auf führende Köpfe des Reichskabinetts trieb. Als als letzter der Reichsaußenminister Rathenau von politischen Gegnern ermordet wurde, war die unmittelbare Folge der Erlaß des Republikschutzgesetzes vom 21. Juli 1922. Die damaligen Regierungsparteien führten dies Attentat auf eine angeblich maßlose und aufreizende Agitation der Rechten gegen die Reichsregierung zurück und schränkten deshalb die durch die Verfassung gewährleistete Meinungsfreiheit erheblich sein. Das neue Gesetz zeichnet sich durch außerordentlich schwere Strafandrohungen und eine ausgesprochene Regierungsschutztendenz aus, die weit über die Grenzen des allgemeinen Strafgesetzbuches hinausgeht.

[1]) Für Lehrer an Bekenntnisschulen wird der Grundsatz durch Art. 146 II durchbrochen.

[2]) Dem entspricht das im Art. 177 R. V. gewährleistete Recht der Eidesleistung unter Weglassung der religiösen Beteuerung.

[3]) Vgl. Schulze-Simons a. a. O. S. 113.

[4]) Vgl. Wetzke J. W. 1920 S. 36, der ihre Zulässigkeit auch gegenüber Art. 176, 130 und 118 R. V. begründet.

Die Beschimpfung oder Verleumdung von Personen, die als Mitglied einer Regierung des Reiches oder eines Landes durch eine gegen sie gerichtete Gewaltätigkeit getötet worden sind (§ 7 Zif. 2,) oder der Reichs- oder Landesfarben (§ 8 Zif. 2) oder der verfassungsmäßig festgestellten republikanischen Staatsform des Reichs oder eines Landes oder die Herabwürdigung derselben durch Beschimpfung der republikanischen Regierung des Reichs oder eines Landes (§ 8 Zif. 1,) die Verherrlichung oder ausdrückliche Billigung von Mordverbrechen oder Gewalttätigkeiten gegen republikanische Minister (§ 7 Zif. 3), werden, wenn sie öffentlich oder in einer Versammlung geschehen, mit hohen Gefängnis- und Geldstrafen, die Delikte des § 7 Zif. 2 und 3 in schweren Fällen sogar mit Zuchthausstrafe bedroht.

Die Teilnahme an Vereinigungen und Verabredungen, zu deren Bestrebungen es gehört, Mitglieder der Reichs- oder Landesregierung durch den Tod zu beseitigen (§ 1,) steht unter Zuchthausstrafe, die Aufforderung zu Gewalttätigkeiten sowie die Angriffe auf Leib und Leben republikanischer Reichs- oder Landesminister werden mit Gefängnis bestraft (§ 7 Zif. 1.) Auf Geheimbündelei (§ 128 St. G. B.) steht, wenn sie sich die Ermordung von Mitgliedern einer Reichs- oder Landesregierung zur Aufgabe gemacht hat, Zuchthausstrafe (§ 2.) Die Teilnahme oder Unterstützung von geheimen oder staatsfeindlichen Verbindungen im Sinne des §§ 128, 129 St. G. B., die die Bestrebungen verfolgen, die verfassungsmäßig festgestellte republikanische Staatsform des Reiches oder eines Landes zu untergraben, ist mit Gefängnisstrafe von drei Monaten bis 5 Jahren bedroht (§ 7 Zif. 4.)

Beamte, die wegen eines Verbrechens aus § 1 bis 7 mit dem Tode oder Zuchthaus bestraft werden, verlieren gemäß § 31 St. G. B. ihr Amt und bleiben dauernd unfähig zur Bekleidung öffentlicher Ämter. Daneben hat eine solche Verurteilung gemäß § 10 R. S. G. den Verlust des Gehalts und bei pensionierten Beamten des Ruhegehalts zur Folge. Wer als Beamter wegen eines Vergehens nach § 1 bis 8 R. S. G. zu Gefängnis oder Festungshaft verurteilt ist, kann daneben nach dem Ermessen des Gerichts zugleich der von ihm bekleideten öffentlichen Ämter für verlustig erklärt werden und mit dauernder oder zeitweiliger Unfähigkeitserklärung zur Bekleidung derselben, gänzlichem oder teilweisem, dauerndem oder zeitweiligem Verlust des Gehalts oder Ruhegehalts bestraft werden. (§ 10 Abs. 2 R. S. G.)

Damit nicht genug, können auch Versammlungen, Aufzüge, Kundgebungen von der Landeszentralpolizeibehörde und der von dieser bestimmten Unterbehörde verboten werden, wenn bestimmte Tatsachen vorliegen, die die Besorgnis rechtfertigen, daß in ihnen Erörterungen stattfinden, die insbesondere auf gewaltsame Beseitigung der Mitglieder der Regierung des Reichs oder eines Landes oder der bestehenden republikanischen Staatsform und auf die Verübung einer Reihe ähnlicher Delikte (§ 1 bis 8 R. S. G.), auf die Teilnahme oder geldliche Unterstützung von Geheimverbindungen im Sinne des § 128 St. G. B., Verübung von Gewalttätigkeiten gegen Mitglieder der Reichs- oder einer Landesregierung abzielen.

Sogar in das Recht der Wahlversammlungen, die nach den Bestimmungen des § 6 Abs. 2 R. V. G. keinen polizeilichen Beschränkungen unterliegen sollten, greift das R. S. G. ein. Die Polizei kann diese auflösen, wenn in ihnen eine Zuwiderhandlung gegen die §§ 1 bis 8 R. S. G. vorkommen oder geduldet werden.

Die Preßfreiheit ist besonders beschränkt. Druckschriften, durch deren Inhalt die Strafbarkeit einer der in den §§ 1 bis 8 R. S. G. bezeichneten Handlungen begründet wird, können, wenn es sich um Tageszeitungen handelt, auf die Dauer von 4 Wochen, in andern Fällen bis zu 6 Monaten von den Landeszentralbehörden und den von ihnen dazu bestimmten Unterbehörden verboten werden (§ 20 R. S. G.) Der Verleger, Herrausgeber, Drucker oder Verbreiter solcher nach § 21 R. S. G. verbotenen Druckschriften wird mit Gefängnis von 3 Monaten an aufwärts bestraft, daneben ist Geldstrafe zulässig, § 22 R. S. G.

Als Parallelgesetz zu dem R. S. G. ist das Reichsgesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutz der Republik vom 21. 7. 1922 ergangen. Es macht dem Reichs-Beamten zur Pflicht, — und darin besteht der wesentliche Gegensatz zur Reichsverfassung — während seines Dienstes aktiv für die republikanische Staatsform einzutreten. [1]) § 10 a. R. B. G. Insbesondere sind ihm untersagt bei Ausübung der Amtstätigkeit oder unter Mißbrauch seiner amtlichen Tätigkeit sowohl Äußerungen über die republikanische Staatsform, die Reichsflagge oder die verfassungsmäßige Regierung des Reiches oder der Länder zur Bekundung der Mißachtung zu tun, die geeignet sind, sie in der öffentlichen Meinung herabzusetzen, als auch auf die ihm

[1]) Verweigerung des Diensteides macht die Ernennung des Beamten in seinem Rechtsverhältnis zum Reich nichtig § 3 Abs. 2. Für Mecklb.-Schwerin vgl. § 8a Abs. 2 S. 2: Ges. vom 9/XII. 1922.

unterstellten oder zugewiesenen Beamten, Angestellten, Zöglinge oder Schüler und Arbeiter im Sinne mißachtender Herabsetzung der verfassungsmäßigen republikanischen Staatsform oder Regierung einzuwirken. Auch darf er solche Handlungen bei den ihm dienstlich unterstellten Personen im Dienst nicht dulden.

Außerdienstlich hat der Beamte nach § 10a in der Öffentlichkeit eine aufreizende oder gehässige Förderung von Bestrebungen zu unterlassen, die auf die Wiederherstellung der Monarchie oder gegen den Bestand der Republik gerichtet sind, weiter solche Bestrebungen nicht durch Verleumdungen, Beschimpfung oder Verächtlichmachung der Republik oder der Mitglieder der im Amte befindlichen Regierung des Reiches oder eines Landes zu unterstützen.

Weitergehende Verpflichtungen, die sich für Beamte aus der besonderen Natur des ihnen übertragenen Amtes oder den Umständen des Falles ergeben, bleiben nach § 10b unberührt.

Über die bestehenden Vorschriften hinaus können, wie durch Art. 3 des Gesetzes bestimmt ist, in Zukunft „zwecks Festigung der verfassungsmäßigen republikanischen Staatsform" Reichs- oder Landesgesetze erlassen werden, die bestimmen, daß nichtrichterliche Beamte, die den früheren Besoldungsgruppen von A XII an aufwärts angehören und die entweder sich in leitender Stellung oder in der Stellung von Stellvertretern leitender Beamter befinden oder politische Entscheidungen zu treffen haben oder mit Aufgaben zum Schutze der Republik betraut sind, jederzeit durch die vorgesetzte Reichs- oder Landesbehörde einstweilen unter Gewährung des vorschriftsmäßigen Wartegeldes in den Ruhestand versetzt werden, gleichgültig, ob sie vor oder nach dem Inkrafttreten der Reichsverfassung angestellt worden sind. Das Reich hat ein derartiges Gesetz erlassen, Mecklenburg-Schwerin hat unter E seines Gesetzes über die Pflichten der Beamten zum Schutz der Republik vom 9. 12. 1922 solche landesgesetzlichen Bestimmungen erlassen für

1. sämtliche Beamte, die ein Einzelgehalt nach der bisherigen Besoldungsordnung bezogen, und den Intendanten des Landestheaters,
2. für solche folgende Beamte, die den bisherigen Besoldungsgruppen von A XII an aufwärts angehören oder später in solcher Stellung angestellt sind,
    1. die Referenten des Staatsministeriums,
    2. die Referenten für Politik, Sozialpolitik, Polizei und die Vertreter des Vorsitzenden des Landes-

verwaltungsrates im Ministerium des Innern und der Abteilung für Sozialpolitik, den Oberregierungsrat und die Regierungsräte bei der Landesgendarmerie, den Vorstand des Landesamts für Arbeitsvermittlung,

3. den Direktor der Landesstrafanstalt Dreibergen,
4. den Leiter des Siedlungsamtes,
5. die Landdrosten und Drosten.

Die Länder haben für die Landesbeamten fast gleichlautende Republikschutzgesetze erlassen.

Das allgemeine Gesetz zum Schutz der Republik war auf 5 Jahre befristet und ist nach Ablauf dieser Gültigkeitsdauer auf 2 Jahre verlängert worden. Die Republikschutzgesetze für Beamte sind unbefristet erlassen worden. Beide Gesetze sind mit verfassungsändernder 2/3 Mehrheit des Reichstages beschlossen worden. Die Landesgesetze waren durch die Ermächtigung dieser Reichsgesetze zulässig.

Das allgemeine Republikschutzgesetz muß als ein ausgesprochenes Ausnahmegesetz, als ein Produkt erregter politischer Zeiten bewertet werden. Man muß erwarten, daß es im Laufe der Zeit mit der Beruhigung des politischen Lebens durch Nichtverlängerung außer Gültigkeit kommt und dem verfassungsrechtlichen Zustand Platz macht.

Das Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutz der Republik beseitigt die verfassungsmäßig gewährleistete Gesinnungsfreiheit der Beamten im Dienst. Denn wenn sie gehalten sind, aktiv für die republikanische Staatsgewalt einzutreten, bleibt für ihre eigene politische Gesinnung insoweit kein Raum. Im übrigen ergeben sich die vielen normierten Einzelpflichten größtenteils schon aus dem Recht der Reichsverfassung, insbesondere aus den Pflichten und Aufgaben ihres Amtes.

§ 16. Schlußbemerkungen.

Die freie Meinungsäußerung ist ein notwendiges Kulturgut des modernen Staates. Sie ist ein wirksames Mittel, das schöpferische und gestaltende Leben eines Volkes zu fördern. Der Staat bedarf der privaten Initiative auf dem Gebiet der kulturellen Entwicklung. An dieser frei gestaltenden Tätigkeit teilzunehmen, muß ein unantastbares Recht des deutschen Beamtentums bleiben, will man ihnen nicht die lebendige Fühlungnahme mit allen wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Forderungen der Zeit entziehen und sich ein verknöchertes, weltfremdes Beamtentum schaffen.

Literatur-Verzeichnis.

Anlagen zu den sten. Berichten der Nationalversammlung.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919, Kommentar, 3. und 4. Auflage Berlin 1926.

Anschütz: Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. 1. 1850, Bd. 1, Berlin 1912.

Anschütz: Encyklopädie der Rechtswissenschaft von Holtzendorf und Kohler, München, Leipzig, Berlin, Bd. 4, 1914.

Archiv des öffentlichen Rechts.

Arndt: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919, Kommentar 1919, Berlin, Leipzig.

Arndt: Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat, Kommentar, 7. Auflage Berlin 1911.

Arndt: Reichsbeamtengesetz vom 31. 3. 1873 in der Fassung vom 18. 5. 1907, Kommentar Berlin, Leipzig 1922.

Berichte und Protokolle des 8. Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1920.

Beamten-Jahrbuch 1927.

Berner: Lehrbuch des deutschen Preßrechts, Leipzig 1876.

Bornhak: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919, München, Berlin, Leipzig 1920.

Brand: Das Beamtenrecht, Berlin 1914, 2. Auflage 1926.

Bredt: Der Geist der deutschen Reichsverfassung, Berlin 1924.

Bühler: Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der Verwaltungsrechtsprechung 1914.

Deutsche Juristen-Zeitung.

Ebers: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919, Berlin 1919.

Ebermayer: Kommentar zum Strafgesetzbuch. Berlin-Leipzig 1920.

Ebner: Das deutsche Preßrecht, Kommentar, Hannover 1909.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivil- und Strafsachen.

Entscheidungen des preuß. Oberverwaltungsgerichts.

Festgabe für Otto Mayer zum 70. Geburtstag, Tübingen 1916 (van Calker: Amtsverschwiegenheitspflicht.)

Festgabe zur Feier des fünfzigjährigen Bestehens des preuß. O. V. G. Berlin 1925: Thoma, Grundrechte und Polizei.

Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, Tübingen 1919.

Frank: Das Strafgesetzbuch des Deutschen Reiches, Kommentar, Tübingen 1924 15. Auflage.

von Freytag-Lohringhofen: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, München 1924.

Friedrichs: Preußisches Kommunalbeamtenrecht. Berlin 1926.

Giese: Die Grundrechte, Tübingen 1905, im Archiv für öffentl. Recht.

Giese: Die Reichsverfassung vom 11. 8. 1919, Kommentar 7. Aufl. Berlin 1926.

Grau: Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen auf Grund des Art. 48 R. V., Berlin 1922.
Häntzschel: Das Grundrecht der freien Meinungsäußerung und die Schranken der allgemeinen Gesetze des Art. 118 I R. V., Archiv des öffentlichen Rechts N. F. Bd. 10, Heft 1/2.
Handbuch der Politik, Bd. 1, Grundlagen der Politik, Berlin, Leipzig 1920.
Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht, Berlin 1922.
Hellwig: Lichtspielgesetz vom 12. 5. 1920, Kommentar Berlin 1921.
Hensel: Die 5. Tagung der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, Archiv d. ö. R. Bd. 13. N. F. 1. Heft.
Hermann: Was ist Beamtentum? 1925, Bücher für Recht, Verwaltung und Wirtschaft.
Hubrich: Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches, Lehrbuch, Greifswald 1921.
Jellineck, G.: Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage. Berlin 1920.
Jellineck, G.: System der subjektiven öffentll Rechte, 2. Aufl., Tübingen 1919.
Juristische Wochenschrift.
Käckell: Zeitschrift f. d. ges. Strafrechtswissenschaft. Bd. 41, S. 296, Berlin, Leipzig 1920.
Kern: Die Äußerungsdelikte, Tübingen 1919.
Kitzinger: Das Reichsgesetz über die Presse vom 7. 5. 1874, Kommentar Tübingen 1920.
Klüber: Die Grundzüge des Beamtenrechts. Im Verwal.-Archiv des öffentlichen Rechts. 1926, Bd. 31.
Kanngießer: Das Recht der deutschen Reichsbeamten, Berlin 1874.
Kautz-Appelius: Preußisches Kommunalbeamtenrecht 1912.
Laband: Staatsrecht. des Deutschen Reiches, Bd. 1 und 2, 5. Auflage Tübingen 1911.
von Liszt: Lehrbuch des deutschen Strafrechts, Berlin 1921.
von Liszt: Das deutsche Reichspreßrecht, Berlin 1880.
Lotz: Geschichte des deutschen Beamtentums, Berlin 1914.
Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, 2. Auflage. München 1914—1917.
Mecklenburg-Schwerinsche Landesverfassung.
Mecklenburgische Zeitschrift für Rechtspflege, Rechtswissenschaft und Verwaltung, 44. Jahrgang, April 1928.
Meißner: Die Reichsverfassung 1919. Das Staatsrecht des Reiches und seiner Länder. 2. Auflage. Berlin 1923.
Naviasky: Stellung des Berufsbeamtentums im parlamentarischen Staat 1926.
Piloty: Bayerisches Staatsrecht, neubearbeitet von Max Seydel, Bd. 1, die Staatsverfassung, Tübingen 1913.
Piloty: Archiv des öffentl. Rechts, Bd. 33, Heft 1 und 2, Tübingen 1914. „Streitfragen aus dem Beamtenrecht".
Poetzsch-Heffter: Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919, 3. Auflage Berlin 1928.
Polizei: Zeitschrift für das gesamte Polizei- und Kriminalwesen 1925, S. 439 bis 468 (Dr. Brecht.)
Preußisches Verwaltungsblatt.

Rehm: Die rechtliche Natur des Staatsdienstes nach deutschem Staatsrecht, München, Leipzig 1885.
Rheinbaben: Die preußischen Disziplinargesetze, Berlin 1911.
Rothenbücher: Das Recht der freien Meinungsäußerung, Berlin und Leipzig 1928.
Radnitzky: Die Treupflicht, im Archiv d. öffentlichen Rechts, Bd. 20 S. 120 ff.
Sarter und Kittel: Die neue Deutsche Reichsbahngesellschaft, Berlin 1924.
Saenger: Die Verfassung des Deutschen Reiches, Kommentar Berlin 1920.
Schulze-Simons: Die Rechtsprechung des Reichsdisziplinarhofes Berlin 1926.
Smend: Das Recht der freien Meinungsäußerung, Berlin und Leipzig 1928.
Stein: Handbuch der Verwaltungslehre, 3. Auflage Stuttgart 1888.
Stenographische Berichte der Nationalversammlung.
Stier-Somlo: Deutsches Reichs- und Landes-Staatsrecht, Berlin, Leipzig 1924.
Thon: Recht und Rechtsnorm, Weimar, 1875.
Triepel: Das Recht der freien Meinungsäußerung nach der Reichsverfassung und dem Strafgesetz. Jur. Diss. Freiburg 1921.
Thoma: Grundrechte und Polizei in der Festgabe zur Feier des fünfzigjährigen Jubiläums des preuß. O. V. G.
Vervier: Archiv des öffenttichen Rechts. N. F. Bd. 6, Heft 1, Tübingen 1924: Meinungsäußerungsfreiheit und Beamtenrecht.
Verwaltungs-Archiv: Zeitschriften für Verw. Recht und Verw. Gerichtsbarkeit, Berlin, Bd. 31.
van Vossem: Kommentar und System des öffentlichen und privaten deutschen Reichs-Vereinigungsrechts, Berlin, Leipzig 1909.
Wachenfeld: Lehrbuch des deutschen Strafrechts, München 1914.
Wenzel: Juristische Grundprobleme, 1. Abhandlung Berlin 1920.
Wenzel: Mecklenburg-Schwerinsche Verfassungs- und Verwaltungs-Gesetze, Wismar 1923.
Wolfstieg: Beamtenreichsrecht Berlin, 1921.

Bedeutung der Abkürzungen.

Arch. f. ö. R. N. F.: Archiv für öffentliches Recht, Neue Folge.
D. J. Z.: Deutsche Juristenzeitung.
J. W.: Juristische Wochenschrift.
K. G.: Kammergericht.
O. V. G.: Oberverwaltungsgericht.
R. Dis. Hf.: Reichsdisziplinarhof.
R. B. G.: Reichsbeamtengesetz.
R. G. E. Z.: Reichsgerichtsentscheidung in Zivilsachen.
R. G. E. St.: Reichsgerichtsentscheidung in Strafsachen.
R. P. G.: Reichspreßgesetz.
R. S. G.: Republikschutzgesetz.
R. V.: Reichsverfassung.
St. G. B.: Strafgesetzbuch.
St. R.: Staatsrecht.
Sten. Ber.: Stenographische Berichte.
Verw. Bl.: Verwaltungsblatt.
Verw. Arch.: Verwaltungsarchiv.

Lebenslauf.

Geboren am 25. November 1903 in Warnemünde in Mecklenburg-Schwerin als Sohn des Eisenbahnoberingenieurs Wilhelm Nicolai, besuchte ich, Friedrich, Karl, Johannes, Wilhelm Nicolai das Realgymnasium zu Güstrow von Ostern 1910 bis Ostern 1913, danach die Domschule zu Güstrow von Ostern 1913 bis Ostern 1922. Ostern 1922 bestand ich mein Abiturientenexamen an der Domschule und studierte Jura und zwar 2 Semester in Rostock, 4 Semester in Hamburg, 1 Semester in München und 1 Semester in Rostock. Am 1. November 1926 bestand ich vor der juristischen Prüfungskommission beim Landgericht zu Rostock das Referendarexamen. Im Mecklenburg-Schwerinschen Vorbereitungsdienst war ich beschäftigt beim Amtsgericht Güstrow 9 Monate, bei der Staatsanwaltschaft Güstrow 4 Monate, beim Rat der Stadt Güstrow 4½ Monate, beim Landgericht Güstrow 2 Monate und wurde für ungefähr 2 Monate den Rechtsanwälten Dr. Schmiegelow und Havemann zu ihren Vertretern in ihrem Beruf als Rechtsanwälte ministeriell bestellt, und bestand in dieser letzteren Zeit am 8. August 1928 meine mündliche Doktorprüfung.

Der Referent meiner Arbeit ist Herr Professor Wenzel, Rostock, dem auch an dieser Stelle mein besonderer Dank ausgesprochen sei.